

557
28j



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL COMO
ORGANO DESCONCENTRADO DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL"

FALLA DE ORIGEN

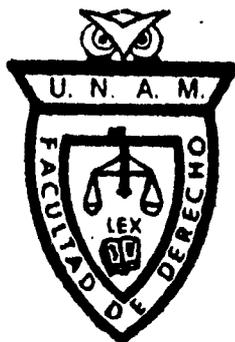
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

HUMBERTO MEDINA GARCIA



México, D.F.

1995



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
(Turno Vespertino)

Ciudad Universitaria, D.F., a 30 de enero de 1995.

DR. MAXIMO CARVAJAL CONTRERAS
Director de la Facultad de Derecho
P r e s e n t e.

El pasante de esta Facultad MEDINA GARCIA HUMBERTO, ha elaborado la tesis denominada "EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL COMO ORGANO DESCONCENTRADO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, bajo la dirección del Lic. Eduardo Galindo Becerra, la cual a juicio del suscrito cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud consideramos que está en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integren el jurado de su examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites necesarios para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
El Director del Seminario
(Turno Vespertino)

Pedro Nogueira Consuegra

PEDRO NOGUERA CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO



A MIS PADRES:

**CON EL SINCERO AGRADECIMIENTO Y CARIÑO
POR HABERME BRINDADO EL INVALUABLE APO
YO QUE ME HA PERMITIDO LOGRAR ESTA ME-
TA.**

A MI ESPOSA:

**PORQUE REPRESENTAS EL ESTIMULO CONS-
TANTE QUE ME AYUDA A ENFRENTAR CON -
DETERMINACION LOS RETOS DE CADA DIA.
POR TU CARIÑO Y COMPRESION, GRACIAS.
TE QUIERO.**

A MI HIJO:

CON TODO MI AMOR. ¡ VEN PRONTO !

**A LA U.N.A.M. CON INMENSO AGRADECIMIENTO A MI -
QUERIDISIMA UNIVERSIDAD Y EN PAR
TICULAR A LA FACULTAD DE DERECHO,
EN CUYAS AULAS RECIBI CONOCIMIEN-
TOS DE ENORME VALOR Y QUE ENGRAN-
DECEN MI ESPIRITU.**

**EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL COMO ORGANO DESCONCENTRADO DE
LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL**

	PAG
INTRODUCCION	I
CAPITULO I.- REFERENCIAS HISTORICO LEGISLATIVAS	1
1.- ANTECEDENTES DEL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD.....	5
a) En el Código Civil de 1884.....	6
b) En el Código Civil de 1928.....	9
2.- ANTECEDENTES DEL REGISTRO AGRARIO NACIONAL..	12
a) El Gran Registro de la Propiedad.....	12
b) La Ley de Ejidos de 1920.....	17
c) La Ley Reglamentaria Sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patri- monio Parcelario de 1925.....	18
d) El Reglamento Interior de la Comisión Na- cional Agraria de 1926.....	18
e) Su Primer Reglamento.....	20
f) La Comisión Nacional Agraria se convierte en Departamento de Estado.....	25
g) El Código Agrario de 1934.....	29

CAPITULO II.- LAS FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.. 36

1.- LA ADMINISTRACION PUBLICA. CONCEPTO..... 36

- a) Activa y Contenciosa..... 40
- b) Federal, local y municipal..... 40
- c) Centralizada y Paraestatal..... 41
- d) Centralizada, Desconcentrada y Descentralizada 41
- e) De acuerdo con las atribuciones de cada órgano 41
- f) Dependencias y Entidades..... 41

2.- LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA. CONCEPTO.. 44

- a) Poder de Decisión..... 46
- b) Poder de Nombramiento..... 46
- c) Poder de Mando..... 48
- d) Poder de Revisión..... 50
- e) Poder de Vigilancia..... 51
- f) Poder Disciplinario..... 51
- g) Poder para resolver conflictos de competencia 53

3.- LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA FEDERAL.... 54

- a) El Presidente de la República..... 56
- b) La Secretaría de Estado. Concepto..... 60

4.- LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA..... 61

- a) Desconcentración Vertical..... 66
- b) Desconcentración Regional..... 66
- c) Desconcentración Horizontal..... 66
- d) Desconcentración Política..... 67
- e) Desconcentración Administrativa..... 67

5.- LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA..... 68

- a) Descentralización por Servicio..... 72
- b) Descentralización por Colaboración..... 72
- c) Descentralización por Región..... 73

CAPITULO III.- EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL COMO DIRECCION GENERAL DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA..... 74

1.- LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA..... 74

a) Breves Antecedentes..... 76

2.- LA DIRECCION GENERAL DEL REGISTRO AGRARIO NACIONAL..... 87

a) La Ley Federal de Reforma Agraria..... 89

b) El acuerdo que crea las oficinas regionales del Registro Agrario Nacional..... 94

CAPITULO IV.- EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL COMO ORGANO DESCENTRALIZADO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL..... 102

1.- LA VIGENTE LEGISLACION AGRARIA..... 102

a) La Ley Agraria..... 105

b) El Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional..... 113

c) Funciones y Estructura del Registro Agrario Nacional como órgano descentralizado..... 114

d) Efectos y perspectiva del Registro Agrario Nacional en función de su vigente marco jurídico..... 134

CONCLUSIONES..... 137

BIBLIOGRAFIA..... 140

I

INTRODUCCION

En la intensa y creciente dinámica en que se presentan las diversas relaciones en la sociedad actual, resulta imprescindible la existencia de mecanismos o actividades que contribuyan a disminuir la posibilidad de conflictos, que de ninguna manera son benéficos para la sociedad misma.

Las relaciones jurídicas, desde luego, no escapan a la necesidad de contar con instituciones e instrumentos legales cuyo objetivo sea el brindar apoyo a su armónico desarrollo. Esta armonía supone la eficacia y eficiencia de dichos elementos, características sin las cuales su actividad sería de poca ayuda para lograr tal fin.

Así por ejemplo, la seguridad jurídica de los bienes y derechos, finalidad principal que persigue la actividad registral, no sería efectiva si la institución encargada de ésta, estuviera sujeta a un régimen jurídico que anulara las características antes referidas. En este sentido, el presente trabajo tiene un propósito esencialmente analítico y descriptivo, el cual a la vez busca despertar la

consciencia crítica de quien lo aborde y cuyo tema central es el Registro Agrario Nacional. Siendo esta institución la que se ha encargado del control registral de gran parte del territorio nacional, conformada por dos tipos de propiedades rústicas existentes en el país, a saber: Ejidal y Comunal, se examina la conveniencia o no de las formas de organización administrativa que ha adoptado a través de su existencia, a efecto de observar el grado de eficacia y eficiencia en el cumplimiento de sus atribuciones, refiriéndose inicialmente a sus antecedentes histórico legislativo; en el capítulo segundo, estudiando doctrinalmente las formas de organización administrativa; posteriormente a la institución en su etapa como Dirección General de la Secretaría de la Reforma Agraria; concluyendo con el análisis de la naturaleza administrativa como órgano desconcentrado que reviste en la actualidad.

Sea entonces este modesto estudio de algún provecho para su lector.

CAPITULO I

REFERENCIAS HISTORICO LEGISLATIVAS

En virtud de la Institución sobre la que versará este estudio, se ha considerado conveniente iniciar el mismo precisamente con el concepto de la palabra " Registro ".

Concepto de Registro.- La raíz etimológica de la palabra registro proviene de los vocablos latinos "Res", cosa hecho, y "Testum" memorable, y de aquí "Registro", participio pasado de "Regere" que significa: copiar, trasladar y también memoria o apuntación de cosas varias (1).

Por su parte Ramón María Roca Sastré, define al registro como una:

" Institución Jurídica que, destinada a robustecer la seguridad jurídica inmobiliaria, tiene por objeto la registración de las constituciones, transmisiones, modifica-

(1) .- Muñoz Morales, Luis "Lecciones de Derecho Hipotecario", Junta Editorial de la Universidad de Puerto Rico, Puerto Rico 1949, pág 34.

ciones y extinciones de derechos reales sobre bienes inmuebles, así como de las resoluciones judiciales relativas a la capacidad de las personas y de los contratos de arrendamiento " (2).

Debido a la estrecha relación que guarda el Derecho Registral con la Institución que nos ocupa, es que se considera útil recordar algunos de sus lineamientos y desde luego, el concepto de dicha disciplina.

Según el jurista Luis Carral y de Teresa , los principios registrales más importantes son:

1.- Principio de Publicidad.- Este principio ha de revelar o evidenciar la situación jurídica de lo ahí inscrito y toda persona tiene derecho de que se le muestren los asientos del registro y de obtener constancias de los mismos.

(2) .- Ramón María Roca Sastré "Instituciones de Derecho Hipotecario" Bosch, Casa Editorial ,Barcelona 1945, pág 18.

2.- Principio de Inscripción.- Consiste en la firmeza y protección de los derechos adquiridos extra registralmente, es decir que al inscribirse estos derechos adquieren presunción de certeza, exactitud y además fuerza probatoria.

3.- Principio de Especialidad o Determinación.- Se presenta porque la publicidad registral exige determinar con precisión el bien objeto de los derechos.

4.- Principio de Consentimiento.- Este principio supone que para que se presente o realice el registro, la inscripción debe basarse en el consentimiento de la parte perjudicada (quien transfiere derechos) y la adquirente de los mismos.

5.- Principio de Tracto Sucesivo.- Implica la posibilidad de advertir la historia del bien o derecho por cuanto hace a sus titulares y el orden cronológico en que asumieron tal titularidad.

6.- Principio de Rogación.- Consiste en la necesidad de impulsar o promover el registro, es decir que éste no puede operar de oficio, aunque el registrador conozca la procedencia de un cambio en los asientos.

7.- Principio de Prioridad.- Consiste en la protección que se otorga a quien registra primero ante una posible dualidad de operaciones de la misma naturaleza sobre un mismo bien.

8.- Principio de Legalidad.- Este principio impide el ingreso al Registro de títulos que no son válidos o imperfectos, haciendo presumible así que todo lo registrado lo ha sido legalmente.

Nos atreveremos entonces, en base a los anteriores principios que rigen la disciplina registral, a calificar al Derecho Registral como el conjunto de normas y principios que rigen la actividad encaminada a dar publicidad a los derechos reales y sus titulares que se suceden principalmente respecto de bienes inmuebles, a través de un control o inscripción de la creación, transmisión, modificación o extinción de tales derechos.

Expuesto lo anterior resulta necesario, con la finalidad de identificar apropiadamente a la Entidad Pública que será base de este estudio, referir de manera breve pero esencial lo que han sido los precedentes normativos de lo que hoy conocemos como el Registro Agrario Nacional.

1.- ANTECEDENTES DEL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD.-

Los antecedentes de la función registral en materia agraria durante las etapas precolonial y colonial de nuestro país, fueron carentes de organización y marcada incipiencia normativa. Es por ello que comenzaremos haciendo referencia a la creación del Registro Público de la Propiedad por el Código Civil para el Distrito Federal y Territorios Federales de 1870, y el correspondiente Reglamento de su Título XXIII, prescribiendo éste la instalación de una oficina denominada "Registro Público de la Propiedad" en la capital ; otra en Tlalpam y una más en la capital del territorio de Baja California .

Por lo que se refiere al contenido de dicho Reglamento, en el título III se estableció la forma y efectos de la inscripción de la siguiente forma: para cada finca se abría un registro en los libros correspondientes a las cuatro secciones.

Una vez efectuada la inscripción, los títulos se devolvían al interesado y si en un mismo acto se enajenaban o gravaban bienes situados en distintos partidos, se inscribía cada uno de ellos en los registros respectivos. Si

dichos bienes estaban ubicados en territorios de dos o más partidos, la inscripción se hacía en el registro de cada partido.

Los asientos se enumeraban progresivamente, las inscripciones de hipotecas además de hacerse en su registro especial se anotaban en el de la propiedad.

El Título V abordaba lo relativo a la publicidad del Registro ya que los libros estaban al servicio de quien los solicitara para consulta, siempre que no los ocupara el registrador para servicio de la oficina.

Este ordenamiento no contempló ninguna disposición que pudiera considerarse de orden agrario en materia Registral.

a) **EN EL CODIGO CIVIL DE 1884.**- El Código Civil de 1870, fué abrogado, como se sabe por el de 1884, el cual, en el Título Vigésimo Tercero, denominado "Del Registro Público" , reglamentó a esta institución de la que nos venimos ocupando en forma general y preparatoria, para entrar a nuestro tema central que es el Registro Agrario Nacional .

Dicho Título estaba compuesto de cuatro capítulos; Disposiciones generales; de los títulos sujetos a registro; del modo de hacer el registro y de la extinción de las inscripciones.

En el capítulo primero, se ordenaba el establecimiento del Registro Público en toda población en donde hubiera Tribunal de primera instancia.

El Registro Público estaba integrado por cuatro secciones denominadas:

I.- Registro de Títulos Translativo de dominio de los inmuebles o de derechos reales, diversos de la hipoteca impuestas sobre aquellos.

II.- Registro de Hipotecas.

III.- Registro de Arrendamientos.

IV.- Registro de Sentencias.

En el capítulo segundo, se estableció que todos los contratos y actos entre vivos que transmitieran o modificaran la propiedad, la posesión o el goce de los bienes inmuebles o derechos reales impuestos sobre ellos, debían registrarse, con excepción de aquellos casos en que el valor de la operación no excediera de \$500.00.

Tanto este Código, como el de 1870, estableció lo que en doctrina se llama el sistema declarativo, aunque tratándose de la hipoteca, ésta nacía propiamente cuando se había inscrito en el Registro Público de la Propiedad, y por ende, hasta entonces producía efectos jurídicos, lo que implica el carácter constitutivo de tal acto.

Por último, debemos destacar que tampoco en este ordenamiento se encuentra disposición alguna que se pueda considerar como antecedente directo del Registro Agrario Nacional, y si se han citado, es con el objeto de dar una idea del origen del sistema registral mexicano, su evolución y abordar enseguida la génesis directa del Registro Agrario Nacional.

El 8 de agosto de 1921, entró en vigor un nuevo Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal, el cual reorganizó a la institución, fijó atribuciones a sus órganos, estableció los procedimientos a seguir para llevar a cabo las inscripciones, etc., procurándose que la misma respondiera a las necesidades de la época.

b) **EN EL CODIGO CIVIL DE 1928.**- Como es sabido, el Código Civil de 1884, fue abrogado por el de 1928, que entró en vigor el 10 de septiembre de 1932, mismo que aún se encuentra vigente.

En el nuevo Código, el Registro Público de la Propiedad fue desde luego, objeto de reglamentación desde el artículo 2992 al 3074.

El artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece el principio general para la distribución de competencias entre los órganos federales y los locales o estatales, tal precepto señala lo siguiente:

" Art. 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios Federales, se entienden reservadas a los Estados. "

Por otra parte , el artículo 73 de la Carta Magna enumera las facultades del Congreso de la Unión, entre las que no figura la materia civil, por lo que, de acuerdo con el principio antes señalado, queda reservada a las entidades federativas legislar sobre dicha materia expidiendo su respectivo Código Civil.

Por esa razón es que cada Entidad Federativa tiene su Código Civil y también por la que el Distrito Federal tiene el suyo y siendo el Registro Público de la Propiedad, como lo indica el artículo 10 de su Reglamento . . ." La institución mediante la cual el Gobierno del Distrito Federal proporciona el servicio de dar publicidad a los actos jurídicos que, conforme a la Ley, precisan de este requisito para surtir efectos ante terceros . . ." ,ello significa que el Registro Público de la Propiedad es parte integrante de la materia civil y por tanto su creación, atribuciones, organización, etc., es competencia de las autoridades locales.

Así, por ejemplo, el Código Civil para el Distrito Federal, en su artículo 2999 dispone lo siguiente:

"Art. 2999.- Las oficinas del Registro Público se establecerán en el Distrito Federal y estarán ubicadas en el lugar que determine el Jefe del Departamento del Distrito Federal".

Por su parte, el vigente Reglamento del Registro Público de la Propiedad (del D.F.) en su artículo 2o señala:

" Art. 2o .- El Registro Público de la Propiedad es la Institución del Departamento del Distrito Federal a la cual está encomendado el desempeño de la Función Registral, en todos sus órdenes con arreglo a las prevenciones del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal de este Reglamento y demás disposiciones, legislativas, reglamentarias y administrativas, encaminadas al ejercicio de dicha función."

El Registro Público de la Propiedad actualmente es, en resumen , una Institución que depende de las autoridades locales.

2.- ANTECEDENTES DEL REGISTRO AGRARIO NACIONAL

a) **El Gran Registro de la Propiedad.**- Como un antecedente del Registro Agrario Nacional podemos considerar al "Gran Registro de la Propiedad", creado por la Ley Sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos baldíos de 26 de marzo de 1894, en virtud de que fue la primera institución que se creó para llevar a cabo un registro de la propiedad inmueble a nivel nacional. En efecto, el artículo 45 de dicha ley disponía lo siguiente:

" Art. 45.- Se establece el Gran Registro de la propiedad en la República, que estará a cargo de una oficina independiente de la Secretaría de Fomento y en el que se inscribirán con los requisitos y formalidades que fijen esta ley y sus reglamentos, los títulos primordiales de terrenos baldíos o nacionales y los expedidos en virtud de los arreglos y composiciones que hubiere hecho ya o hiciere en lo futuro la Secretaría de Fomento". (3)

(3) Manuel Fábila, Cinco Siglos de Legislación Agraria en México, Editorial Litoarce, México 1941, pág 198

Además de las características que se desprenden de la disposición antes transcrita, según la cual el Gran Registro de la Propiedad se establecía en toda la República y de que estaría a cargo de una oficina independiente de la Secretaría de Fomento, éste era público, " pudiendo por tanto examinar y pedir certificación y copia de las inscripciones y planos que en él se conserven, toda autoridad o persona que lo solicite", según lo preceptuaba el artículo 46.

La inscripción en dicho registro, según el artículo 47, " será enteramente voluntaria para los dueños poseedores de tierras y, por lo mismo -agregaba- la falta de dicha inscripción no les privará de ninguno de los derechos que les corresponden, conforme a las leyes vigentes, pero sin que goce de las franquicias concedidas a las propiedades registradas". Tales franquicias las precisaba el artículo siguiente que decía:

" Art. 48.- Toda propiedad inscrita en el Gran Registro de la Propiedad de la República, será considerada por el Gobierno Federal como perfecta, irrevocable y exenta de todo género de revisión."

En consecuencia los efectos que la inscripción surtirá con relación al gobierno y autoridades de la Nación serán que ninguna de éstas, sea cual fuere su categoría, ni sus agentes de cualquier especie, puedan exigir en ningún tiempo la presentación de títulos y documentos primordiales, ni mucho menos sujetarlos a inquisición o revisión de ninguna clase, pues el simple certificado de una inscripción surtirá el efecto de un título perfecto e irrevocable, sin que por ningún motivo pueda rectificarse la extensión superficial de la propiedad inscrita*. (4).

En las anteriores disposiciones, se plasma la intención de un verdadero control de la propiedad raíz a cargo del poder público, con los efectos o beneficios (franquicias) que con ello se perseguía y que se advierten de éste último dispositivo, entre otros la seguridad jurídica de los bienes, la publicidad de la titularidad y características de los mismos . Por lo tanto, es de estimarse que esta Institución constituyó un gran avance e importante antecedente en cuanto a los sistemas de registro de nuestro país y por ende del mismo Registro Agrario Nacional.

(4) idem.

Dos años después de la expedición de dicha ley, en diciembre de 1896 el entonces Secretario de Fomento Colonización e Industria, habló sobre los fines que el gobierno federal se propuso alcanzar con la creación del Gran Registro de la Propiedad, entre otras cosas, dijo:

"... El principal de todos ellos es el de dar a la propiedad seguridad completa, el de librarla, de una vez por todas, del amago del denunciante, el de secuestrarla a la fiscalización de parte de las autoridades, el de establecer un equilibrio definitivo entre el propietario y sus colindantes, el de reducir a su minimum los litigios, frecuentes y enojosos a que da ocasión la propiedad territorial y por todos esos medios hacerla menos precaria, más valiosa, más atractiva y menos peligrosa en su explotación ."

Al respecto, el maestro Eduardo Pallares refería:

" Todo paso legislativo que se dé en el sentido de hacer más segura y estable la propiedad privada, repercute en el progreso económico y social del país, y esta Secretaría está palpando los beneficios de la nueva ley. En efecto, su tendencia, esencialmente liberal , ha sido la de suprimir

trabas, allanar obstáculos y abreviar trámites que tanto dificultaban adquisición, transmisión y explotación del género de propiedad a que se refiere y a la vez hacerla sólida, inmovible y perpétua, precaverla contra la denuncia inmotivada y el litigio doloso, contra el exceso de codicia del colindante, el exceso de celo del fisco y de las autoridades y ofrecer al nacional laborioso y al inmigrante emprendedor, no las incertidumbres y las inquietudes de una propiedad precaria, sino una posesión tranquila y verdadera, que no solo les permitan, sino que los estimulen a emplear sus capitales y sus energías en el cultivo del suelo". (5)

Por lo que hace a su naturaleza de institución a nivel nacional podemos considerar al Gran Registro de la Propiedad como antecedente del Registro Agrario Nacional, pero no por lo que se refiere a sus fines, que como se verá más adelante, son un tanto diferentes.

(5) Eduardo Pallares, Leyes Federales vigentes sobre tierras, bosques, aguas, ejidos, colonización y el Gran Registro de la Propiedad, Herrero Hermanos Sucesores, México 1900, pág 53

b) **La Ley de Ejidos de 1920.-** Otro antecedente normativo del Registro Agrario Nacional lo es la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920, publicada en el Diario Oficial el 8 de enero de 1921, de la cual cabe destacar los siguientes artículos:

" Artículo 20.- Para tramitar todos los asuntos relativos a dotaciones y restituciones de tierras, y los demás asuntos inmediata y naturalmente anexos o consiguientes a aquéllos, funcionarán las siguientes autoridades agrarias:

I.- Una Comisión Nacional Agraria; . . ."

" Artículo 22.- La Comisión Nacional Agraria estará formada por nueve miembros, nombrados por el Ejecutivo de la Unión, y será presidente nato el Secretario de Agricultura y Fomento o quien lo sustituya. La Comisión Nacional Agraria tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

. . . VI.- Llevar un cuidadoso registro del todo el movimiento agrario del país, en el que aparezcan la acción del fraccionamiento de los latifundios, la forma nueva del aprovechamiento de la tierra, y las consecuencias del fraccionamiento en la producción natural de la República ".

Es en el precitado ordenamiento en donde se advierte ya la configuración de una institución creada exprofeso para el control y registro de los bienes de naturaleza agraria, a través de dicha Comisión con evidente dependencia del Poder Ejecutivo.

c) **La Ley Reglamentaria Sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario de 29 de diciembre de 1925.**- La creación del Registro Agrario podemos decir que corresponde a esta Ley, que estableció la obligación de inscribir en el Registro Agrario todas las resoluciones por medio de las cuales se repartiera tierras a los campesinos.

d) **El Reglamento Interior de la Comisión Nacional Agraria de 26 de febrero de 1926.**- En sesión celebrada el 24 de febrero de 1926, la Comisión Nacional Agraria creada por la Ley de 6 de enero de 1915, y que era para esas fechas la dependencia del Ejecutivo encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución, como dice el artículo 27 constitucional, aprobó un reglamento para su funcionamiento interior, el cual expidió su presidente el Secretario de Agricultura y Fomento dos días después .

Fue ese Reglamento el que, propiamente, instituyó el Registro Agrario como una sección de la Comisión, a la cual fijaba las siguientes atribuciones:

" Art. 140.- Cuidar de que las Delegaciones de esta Comisión cumplan exactamente con las obligaciones que les imponen la Ley de Patrimonio Ejidal, su Reglamento y las demás disposiciones que sobre ésta materia se dictaren en lo sucesivo, informando sobre la falta de observancia de los mismos ".

" Art. 141.- Levantar el Registro Agrario de que trata la ley antes citada ".

" Art. 142.- Organizar debidamente el Registro Agrario que deben llevar las Delegaciones y Comisarios Ejidales ".

" Art. 143.- Estadística de sus labores . "

Ración creado y apenas instituido por el precitado Reglamento, el Registro Agrario no fue, como se ve, objeto de mayor reglamentación.

e) **Su primer Reglamento.**- El 24 de abril de 1928, el Subsecretario de Agricultura y Fomento se supone que encargado del despacho, en su calidad de Presidente de la Comisión Nacional Agraria, expidió el que sería el primer Reglamento del Registro Agrario, de cuyas disposiciones destacan las que enseguida se citan:

El artículo 10., que ratificaba, desde luego, su establecimiento y precisaba su objetivo en los términos que siguen:

" Art. 1º.- *Se establece la Oficina de Registro Agrario con objeto de inscribir la propiedad ejidal en favor de determinado pueblo, ya provenga de restitución o dotación de las tierras, bosques o aguas de conformidad con la resolución presidencial respectiva y la de la propiedad parcelaria individual correspondiente a cada ejidatario* ".

En la parte final de esta disposición se establece su jerarquía o, dicho en otros términos, se precisa de quién dependería dicha oficina, al respecto señalaba lo siguiente:

" Esta oficina funcionará bajo la dirección del Presidente de la Comisión Nacional Agraria por conducto del Oficial Mayor de la misma ".

No está de más asomarnos de manera somera al funcionamiento del Registro Agrario en esta etapa, para lo cual citaremos los siguientes preceptos de dicho Reglamento:

" Artículo 20.- Las inscripciones a que se refiere el artículo anterior se harán en Libros Especiales.

Se llevará un libro por duplicado para el registro de las dotaciones y restituciones en cada Estado. Otro libro igualmente por duplicado para el registro parcelario individual de cada pueblo; debiendo obrar un ejemplar de éstos en la Oficina del Registro y otro en la Secretaría de Agricultura y Fomento. Un libro índice de adjudicatarios de parcelas y resoluciones presidenciales. Un cuaderno de documentos generales correspondientes a cada libro. "

" Artículo 30.- Los libros estarán empastados y con la siguiente portada: "REGISTRO AGRARIO DOTACIONES Y RESTITUCIONES EN EL ESTADO DE" o "REGISTRO INDIVIDUAL EN EL PUEBLO DEESTADO DE.....".

" Artículo 40.- Los libros deberán ser autorizados por el PRESIDENTE Y EL OFICIAL MAYOR DE LA COMISION NACIONAL AGRARIA, quienes asentarán en la primera foja la siguiente razón: QUEDA AUTORIZADO ESTE LIBRO CONFOJAS UTILES, PARA LAS INSCRIPCIONES DE DOTACIONES Y RESTITUCIONES EN EL ESTADO DE" o " QUEDA AUTORIZADO ESTE LIBRO PARA LAS PARCELAS INDIVIDUALES ADJUDICADAS A LOS VECINOS DEL PUEBLO DE" Fecha y Firma de ambos Funcionarios".

" Artículo 17.- Los particulares que consulten el Registro podrán sacar de él las notas que juzguen convenientes para su propio uso; pero no podrán exigir de la Oficina otro auxilio distinto que el de la prestación de los libros".

" Artículo 18.- Las cancelaciones de inscripciones del Registro solo podrán verificarse por acuerdo del Presidente de la Comisión Nacional Agraria, haciéndose la anotación al margen del Registro respectivo y agregándose al cuaderno de documentos generales el acuerdo indicado".

En las disposiciones siguientes se establecía que tales inscripciones debían llevarse a cabo en libros especiales, fijaba las características y leyendas que éstos debían llevar; como y que datos se iban a anotar; que documentos se debían glosar al cuaderno de documentos generales; atribuciones y responsabilidades del Oficial Mayor y demás empleados del Registro, etc; disposiciones que no reseñaremos, en virtud de que la parte que interesa para nuestro fin está contenida en la disposición transcrita líneas arriba, esta es, su establecimiento y su lugar dentro de la estructura de la Comisión, pero sí debemos decir que este reglamento fué el que fijó las bases del Registro Agrario Nacional.

El 21 de marzo de 1929, el presidente provisional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de las facultades extraordinarias se supone concedidas al titular del Ejecutivo Federal por el Congreso de la Unión, por Decreto de 17 de enero de ese año, expidió una ley a la que denominó la " Ley que Refunde en la de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas las reformas y adiciones de la misma, contenidas en Decreto de 17 de enero de 1929 " ,por lo que

elevó a la jerarquía de ley lo que el modesto reglamento a que acabamos de hacer referencia, había dispuesto en el sentido de que en el Registro Agrario se inscribieran las resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias de tierras, bosques o aguas. En efecto, en los artículos 98 y 126 de esa ley de tan largo título se dice lo siguiente:

" Art. 98.- Las resoluciones presidenciales que conceden dotación o restitución de tierras, se inscribirán como títulos de propiedad en los registros públicos correspondientes, y también en el Registro Agrario que llevará la Comisión Nacional Agraria. De la Inscripción en el Registro Agrario que lleve la Comisión Nacional, se expedirá testimonio al pueblo interesado, sin costo alguno, para que le sirva de título ".

" Art. 126.- Las resoluciones dictadas por el C. Presidente de la República, sobre restitución o dotación de aguas, se inscribirán en el Registro Agrario de la Comisión Nacional Agraria, en los términos establecidos por el artículo 98 de esta ley.

Además se comunicará a la Secretaría de Agricultura y Fomento para que haga las modificaciones correspondientes en los aprovechamientos concedidos " .

Se considera que no es necesario insistir en la importancia que para el Registro Agrario revisten estas disposiciones, habida cuenta de que la diferencia entre el reglamento citado y esta ley es absolutamente clara, pese a su dudosa constitucionalidad, en virtud de que la facultad para expedir disposiciones con el rango de leyes, por tradición jurídica ha correspondido precisamente al Poder Legislativo y no al titular del Ejecutivo.

f) La Comisión Nacional Agraria se convierte en Departamento de Estado y el Registro Agrario forma parte del mismo. Por decreto de 16 de enero de 1934, publicado en el Diario Oficial de la Federación al día siguiente, el entonces Presidente sustituto de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de las facultades que al mismo había conferido el Congreso de la Unión por decreto de 28 de diciembre de 1933, reformó la Ley de 25 de diciembre de 1917 antecedente de lo que después sería la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y que ahora es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y creó un Departamento de Estado al que denominó Departamento Agrario y fijó sus atribuciones.

El artículo 1° de dicho Decreto, decía simplemente: " Art. 1°.- Se crea un Departamento, dependiente directamente del Ejecutivo Federal, al que se denominará Departamento Agrario".

En el artículo siguiente se fijaron sus atribuciones en forma por demás escueta. Simplemente se señaló:

" Art. 2°.- Corresponde al Departamento Agrario -----

" Registro Agrario " .

En el cuarto y último artículo, se decretaba la derogación del artículo 6o. de la mencionada Ley de 25 de diciembre de 1917, en las partes relativas a los asuntos cuya competencia atribuía al Departamento Agrario.

Además de lo concreto o exiguo de sus disposiciones, este decreto no fue precedido de ninguna exposición de motivos, pero se puede considerar como tal las declaraciones contenidas en el Plan Sexenal del Partido Nacional

Revolucionario, simple y sencillamente porque de hecho lo fueron, sin que podamos darle ninguna validez a aquella argumentación que se ha expuesto en casos similares, según la cual no puede considerarse como exposición de motivos de una ley o de un decreto un programa de acción o una declaración de principios de un partido político.

En las declaraciones contenidas en ese Plan Sexenal en la parte relativa a Agricultura y Fomento se dice, luego de algunas consideraciones sobre el problema agrario de nuestro país y del entonces recién reformado artículo 27, entre otras cosas, lo siguiente:

" Con objeto de puntualizar el compromiso que el Partido Nacional Revolucionario adquiere a este respecto, dentro del primer año de la vigencia de este Plan de Gobierno se elevará a la categoría de DEPARTAMENTO AUTONOMO- la Comisión Nacional Agraria, organizando (a) aquél en forma adecuada y técnica, a fin de resolver eficientemente no sólo el problema de las dotaciones y restituciones de tierras y

aguas, sino también el de la organización ejidal en todos sus aspectos ..." (6).

En otra parte del Plan la relativa al Departamento Agrario se decía:

" 1.- Como consecuencia a las reformas al artículo 27 Constitucional, se creará el Departamento Agrario como dependencia directa del Ejecutivo, para resolver las trascendentales cuestiones relacionadas con las restituciones y dotaciones de tierras y aguas a los pueblos ". (7)

Como se ve, al problema agrario se le fue concediendo la importancia que en verdad tenía, al transformar la dependencia que atendía estas cuestiones, de una Comisión, a un Departamento de Estado, por lo que, siguiendo aquel viejo principio del Derecho Civil, que nos dice que lo accesorio sigue la suerte de lo principal, podemos decir que en la proporción correspondiente el Registro Agrario adquirió mayor importancia.

(6) Manuel Fabila, Ob. cit, pág. 556

(7) Ibidem , pág. 560

g) El Código Agrario de 1934.- En el Plan Sexenal del Partido Nacional Revolucionario también se anunció, la expedición de una nueva legislación agraria de carácter ordinario :

" Desde luego se procederá a expedir la nueva legislación ordinaria en materia agraria, procurando su absoluta unificación, con el objeto de formar el Código Agrario." (8)

De acuerdo con ello, el entonces Presidente de la República sustituto, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le habían sido concedidas por el Congreso de la Unión, por Decreto de 28 de diciembre de 1933, expidió el 22 de marzo de 1934 el Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, conocido comunmente como Código Agrario de 1934.

Es en este ordenamiento en donde por primera vez, se aplica al Registro Agrario el calificativo de Nacional que a la fecha y desde entonces lleva, así como el primero en legislar de manera más precisa sobre esta institución. En

(8) Ibidem, pág. 561

realidad, la parte relativa al Registro Agrario Nacional, como todo el Código en sí, no era más que un esfuerzo por ordenar, depurar, precisar y actualizar todas las disposiciones expedidas con anterioridad, que si bien es cierto no eran muchas ni muy antiguas en esta materia, si requerían de una reordenación y de mayor precisión principalmente porque los ordenamientos que lo regulaban eran de constitucionalidad muy endeble según se ha puesto de manifiesto.

En este primer Código Agrario, la reglamentación del Registro Agrario Nacional no requirió más de ocho artículos del 109 al 116, agrupados en un capítulo, el cual, a su vez, constituía el Título séptimo del mismo, denominado precisamente " Del Registro Agrario Nacional ".

En el propio Código se estableció, en primer lugar, la obligatoriedad de la inscripción en el Registro Agrario Nacional de todos los actos por virtud de los cuales se creara o modificara la propiedad de tierras, bosques y aguas, pero que nacieran de la aplicación del mismo Código; textualmente indicaba:

" Art. 109.- La propiedad de tierras, bosques y aguas nacida de la aplicación de éste Código así como los cambios que sufra de acuerdo con el mismo, se inscribirán en el Registro Agrario Nacional ".

" Artículo 110.- Sólo mediante la inscripción en el Registro Agrario Nacional podrá acreditarse la propiedad de tierras, bosques o aguas que se hayan adquirido por vía de restitución, dotación o ampliación agrícola. En la misma forma se acreditará la propiedad de las parcelas individuales de los ejidatarios y los derechos que tengan sobre corrientes de agua; así como todo cambio o limitación que los derechos agrarios sufran."

Es importante señalar de acuerdo con los principios registrales que se han aludido con anterioridad, que la inscripción en el Registro Agrario Nacional revestía un carácter constitutivo del acto generador de la propiedad.

" Artículo 111.- Las inscripciones hechas en el Registro Agrario Nacional y las constancias que sobre ellas se expidan, harán prueba plena en juicio y fuera de él."

" Artículo 112.- El Registro Agrario Nacional será público y, por lo mismo, toda persona podrá consultarlo y obtener las copias que solicite.

La expedición de certificaciones, cuando interese a los núcleos de población o a los ejidatarios, no causará impuesto o derecho alguno. "

" Artículo 113.- En el Registro Agrario Nacional deberán inscribirse:

I.- Las resoluciones presidenciales en materia de dotación, restitución, confirmación y ampliación de tierras, bosques y aguas.

II.- Las resoluciones presidenciales que creen nuevos centros de población agrícola.

III.- Los acuerdos presidenciales que aprueben los proyectos de fraccionamientos, en los términos del Capítulo relativo de este Código.

IV.- Los planos de fraccionamientos ejidales y demás documentos que con ellos tengan relación.

V.- Los títulos que se expidan a favor de los beneficiarios de las parcelas ejidales.

VI.- Las listas de sucesión a que se refiere el artículo 140 de este Código.

VII.- Los cambios que haya respecto a los derechos sobre las parcelas, en los términos de los artículos relativos a este Código.

VIII.- Todas las escrituras, títulos y documentos en general, que acrediten la propiedad colectiva de un núcleo de población sobre bienes inmuebles.

IX.- Todos los demás documentos que especifiquen este Código y sus reglamentos".

" Artículo 114.- Cuando una inscripción en el Registro Agrario Nacional, conforme a las leyes civiles ordinarias, deba efectuarse también en el Registro Público de la Propiedad, se hará la inscripción sin que se cause impuesto o derecho alguno ".

" Artículo 115.- Para modificar o rectificar las inscripciones del Registro Agrario Nacional, por error material o de concepto, se requerirá resolución judicial que así lo ordene, o convenio expreso de parte de los interesados. Cuando una de las partes fuere algún núcleo de población o algún ejidatario en lo individual, sólo surtirá efectos su conformidad, si es aprobada por el Presidente de la República a propuesta del Departamento Agrario".

" Artículo 116.- El funcionamiento interior del Registro Agrario Nacional, se ajustará a las disposiciones del Reglamento que sobre él expida el Presidente de la República".

Los lineamientos que contienen los anteriores preceptos, en cuanto al funcionamiento y naturaleza del registro Agrario Nacional, no variaron en esencia, en las legislaciones posteriores al Código de 1934, nos referimos al Código Agrario de 1940, al Código Agrario de 1942 y a la Ley Federal de Reforma Agraria, por lo que no consideramos útil mayor abundamiento sobre estos ordenamientos.

C A P I T U L O I I
L A S F O R M A S D E O R G A N I Z A C I O N A D M I N I S T R A T I V A

1.- LA ADMINISTRACION PUBLICA. CONCEPTO

Es común y además útil, con el objeto de penetrar a la definición de una idea o de un vocablo, aludir a su origen etimológico. En el caso que nos ocupa, cabe precisar que el término administrar, proviene del latín, que forman las palabras "ad" y "ministrare", que significa servir, implicando a su vez la idea de manejo o gestión. Esta idea llevada al campo de la función estatal o cometidos del Estado, nos acercan a la definición pretendida.

Resulta oportuno entonces recordar que el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. Asimismo, los artículos 40 y 41, establecen que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa y que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión.

A su vez el artículo 49 señala que el supremo poder de la federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial y que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación. Por último el artículo 80 previene: " Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."

De los anteriores preceptos se advierte que la Constitución considera a la soberanía nacional como un poder sobre el cual no existe ningún otro, que ésta constituye propiamente un derecho, cuyo titular es el pueblo y que como éste se organiza en una república representativa, para ejercer sus derechos por medio de los poderes de la Unión, el titular del Poder Ejecutivo, al actuar dentro de la esfera de competencia que la propia Constitución le señala, representa al pueblo en ejercicio de su soberanía. Por lo mismo, es un representante del Estado y sus actos son los de éste, los cuales en consecuencia, responsabilizan no sólo al poder ejecutivo, sino también al propio Estado.

Expuesto lo anterior, sin duda tenemos mayores elementos para comprender de forma más certera, los siguientes conceptos de la Administración Pública:

" Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (legislativo y judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales, b) procedimientos técnicos." (9)

" Por Administración Pública se entiende, generalmente, aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa".
(10)

(9) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1991, pág. 96

(10) Diccionario Jurídico Mexicano , Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, México 1992, pág. 107.

A decir de A. Molitor, citado por Gabino Fraga, desde el punto de vista formal, la Administración Pública es el "organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales y desde el punto de vista material es la actividad de este organismo considerando en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión". (11)

La mayoría de los tratadistas en Administración Pública, coinciden en que esta disciplina puede estudiarse desde el punto de vista orgánico y desde el punto de vista funcional o dinámico.

En el primer caso, el objeto de estudio de la Administración Pública comprende todos los entes que dependen del poder ejecutivo, ya sea que tal vinculación sea real o formal.

(11) Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1988, pág.119.

Desde la perspectiva funcional, la Administración Pública se entiende como la realización de la actividad que corresponda a los órganos que la conforman.

En síntesis, podemos señalar que la Administración pública es la parte de la actividad estatal que esta encomendada al poder ejecutivo y desarrolla conjuntamente con los órganos o estructuras que dependen de él.

Después de exponer en forma general lo que significa la Administración Pública, citaremos la clasificación que de ésta hace el maestro R. Martínez Morales, a saber:

a) **Activa y Contenciosa.**- La Administración pública activa, denota a los entes que producen y ejecutan actos administrativos, la contenciosa se refiere a los órganos del poder ejecutivo facultados para resolver conflictos entre los gobernados y la propia Administración Pública.

b) **Federal, local y municipal.**- En México, en virtud del sistema federal que caracteriza a nuestro Estado, existen tres niveles de Gobierno: el municipal, el estatal o local y el federal. En cada uno de estos niveles podemos encontrar el correspondiente nivel administrativo.

c) Centralizada y Paraestatal.- Esta clasificación obedece a los dos tipos de Administración que previene el artículo 90 de la Constitución Federal.

d) Centralizada, Desconcentrada y Descentralizada.- Este criterio de clasificación, alude a la forma de relacionar los órganos administrativos, con el titular del poder ejecutivo. Esta clasificación es motivo de un análisis más completo en forma posterior.

e) De acuerdo con las atribuciones de cada órgano.- Se refiere a la naturaleza del servicio que corresponde a los órganos de la Administración en determinado sector. (política, de seguridad, agropecuaria, industrial, educativa etc..).

f) Dependencias y Entidades.- La distinción aparece a partir de 1977 e identifica dependencias con secretarías, departamentos administrativos y procuradurías de justicia (órganos centralizados), el término entidades se refiere a los entes paraestatales (órganos descentralizados en sentido amplio).

LAS FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.- Ha sido necesario ordenar adecuada y técnicamente a los entes que conforman la administración pública con el objeto de alcanzar de forma ágil, eficaz y conveniente , el desarrollo de las actividades que en particular han sido atribuidas a tales estructuras.

Tradicionalmente se han estudiado las siguientes formas de organización administrativa:

- a) Centralización.
- b) Desconcentración.
- c) Descentralización.
- d) Sociedades Mercantiles y Empresas de Estado.

Sin embargo, nos habremos de avocar únicamente a las tres primeras, dado que el entrar en el análisis de las sociedades mercantiles y las empresas de Estado, sería de escaso provecho para nuestro estudio.

Se ha considerado conveniente para la mejor comprensión del tema y previo al estudio particular de cada una de las citadas formas de organización administrativa, precisar los siguientes conceptos, debido a la relación estrecha de éstos con el propio tópico.

Organo del Estado.- " Es el conjunto de elementos materiales y personales con estructura jurídica y competencia para realizar una determinada actividad del estado; así tenemos que el órgano del Estado puede considerarse el Congreso de la Unión, o bien cada una de las Cámaras, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un Juzgado de Distrito, una Secretaría de Estado etc. " (12)

ORGANO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA O UNIDAD ADMINISTRATIVA.

" Es el conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorga competencia por realizar una actividad relativa al Poder Ejecutivo y que desde el punto de vista orgánico, depende de éste, por ejemplo: una Secretaría de Estado, un Departamento de Estado, una Comisión Intersecretarial, etc. Es de observar que en este concepto pueden quedar englobado tanto el todo como las partes del mismo, es decir, puede considerarse unidad administrativa a una Secretaría o a una sección de la misma." (13)

(12) Acosta Romero, Ob.cit.pág.102.

(13) Idem

Expuesto lo anterior, analizaremos cada una de las formas de organización administrativa antes señaladas.

2.- LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

Enseguida citaremos algunos conceptos del particular.

" La centralización es una forma de organización administrativa en la cual los entes del poder ejecutivo se estructuran bajo el mando unificado y directo del titular de la administración pública ". (14)

" Se llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas". (15)

(14) Martínez Morales, Rafael, Derecho Administrativo Primer Curso, Editorial Harla, México 1991, pág. 58.

(15) Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo I Editorial Porrúa, México 1992, pág. 509.

"La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la administración pública ." (16)

" La centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jurídico a partir del presidente de la república, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución." (17).

En resumen, de los anteriores conceptos podemos señalar que la centralización administrativa, supone una manera de acomodo de las unidades o de los órganos de la Administración Pública, guardando éstas una estrecha vinculación, traducida en dependencia al titular de la propia administración pública.

(16) Gabino Fraga Ob.Cit.pág. 165.

(17) Acosta Romero Ob.Cit.pág. 105.

Esta vinculación o dependencia implica desde luego concentración de poder y la natural relación de jerarquía que a su vez impone las siguientes poderes entre los órganos de la administración pública comprendidos dentro de esta forma de organización, a saber:

a) **Poder de Decisión.**- Esta facultad consiste en que el superior jerárquico puede ejecutar un acto voluntario para resolver determinada cuestión que se presenta en el desarrollo mismo de las actividades. Esta resolución puede ser en sentido positivo, negativo o de abstención. El poder de decisión es muy amplio, ya que se presenta periódicamente en todas las materias que tiene la administración centralizada, por ejemplo en materia de educación, de energía etc., y desde luego las decisiones tienen la trascendencia en función de la jerarquía de quien las tome.

b) **Poder de Nombramiento.**- Es una de las características típicas de la centralización administrativa, la facultad que tienen las autoridades superiores para hacer por medio de nombramientos la designación de los titulares de los órganos que les están subordinados.

Este poder o facultad no esta atribuido a todas las autoridades que forman grados en la jerarquia administrativa.

Dentro de nuestra organizacion y en el ambito federal, al presidente corresponde unicamente la designacion de los empleados de la administracion publica y solo excepcionalmente y por virtud de una ley, esa facultad esta encomendada a otras autoridades. Al respecto cabe citar lo señalado por el articulo 89 fraccion II de nuestra Ley Suprema.

" Articulo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I.-.....

II.- Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, al Procurador General de la Republica, el titular del organo u organos por el que se ejerza el gobierno del Distrito Federal, remover a los agentes diplomaticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover

libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no este determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes."

C) Poder de Mando.- Consiste en la potestad de las autoridades superiores para dar órdenes e instrucciones a los órganos de menor jerarquía, indicándoles los lineamientos que habrán de seguir en el ejercicio de la funciones atribuidas.

Este poder se ejercita generalmente por medio de órdenes, pudiendo ser éstas de carácter verbal o en forma de circulares dirigidas por las autoridades superiores a los empleados que están subordinados. Dichas órdenes o instrucciones pueden tener el carácter de individuales o generales.

Asimismo las circulares y las instrucciones pueden ser de orden interno que sólo obliguen a los empleados administrativos o contener verdaderas disposiciones reglamentarias de la ley y en tal caso al ser expedidas por la autoridad competente, producen efectos jurídicos respecto a los administrados.

Al respecto de este poder, cabe hacer el comentario sobre la obligación a que se enfrentan los empleados de la administración cuando reciben una orden o instrucción notariamente contraria a la ley; ante la disyuntiva, se ha discutido la conveniencia de que el empleado pueda negarse a observar tal determinación o bien aceptar y ejecutar discretamente la orden ilegal del superior. De actuarse conforme al primer supuesto se correría el riesgo de incurrir en constantes actos de indisciplina que complicarían la eficacia de la función administrativa. Sin embargo, la segunda hipótesis se considera la más grave, en virtud de que se suprimiría la posibilidad de garantizar un legal funcionamiento de la administración.

Parece entonces que la opción más aceptable es una solución intermedia, considerándose como principio general la obligación del empleado a obedecer la orden que reciba del superior y excepcionalmente negarse a tal obediencia cuando la orden implique una violación a las leyes con graves consecuencias .

d) Poder de Revisión.- Es la facultad que tienen los superiores para revisar el trabajo de los inferiores se puede ejercitar a través de actos materiales o de disposiciones jurídicas y tiene por objeto localizar deficiencias o fallas que puedan originar la revocación, modificación o confirmación de esos actos.

Es un derecho y una obligación para lograr la eficiencia de la actividad administrativa.

No debe confundirse con el medio de impugnación llamado " Revisión " ya que éste se instituye a favor del administrado y debe tener las siguientes características:

- a) Estar previsto en la ley,
- b) Tramitarse siempre a petición de parte interesada o afectada.
- c) Debe interponerse dentro de un plazo previsto en la ley.
- d) Deben ofrecerse y desahogarse pruebas
- e) Debe alegarse conforme a derecho
- f) La autoridad superior está obligada a dictar resolución en cuanto al fondo, revocando modificando o confirmando el acto recurrido.

e) **Poder de Vigilancia.**- Este poder indica el control mediato e inmediato de la actuación del órgano inferior o servidor público subalterno inspeccionando su actuación con el fin de verificar que se desarrolle conforme a derecho por ejemplo, cuando se comprueba que los inferiores faltan al cumplimiento de sus labores surgiendo entonces una serie de responsabilidades civiles, penales y administrativas. Las civiles y penales pueden llegar a ser faltas con relación a los particulares.

f) **Poder Disciplinario.**- Se ha discutido la identidad de la naturaleza del poder disciplinario y el de poder penal que tiene el Estado, considerándose que no hay una perfecta identidad entre ambas potestades, ya que el poder disciplinario supone una relación de dependencia especial que solo existe mientras dura el servicio en la administración la cual no es necesaria para el ejercicio del poder penal.

Según el artículo 87 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los titulares de la dependencia respectiva deben fijar oyendo al sindicato

correspondiente, las condiciones generales de trabajo en las que establezcan las disposiciones disciplinarias y la forma de aplicarlas artículos (87,88).

Es difícil señalar las obligaciones de cada empleado así como enumerar sus infracciones por lo que las disposiciones legales en éste ámbito se limitan a definir la falta disciplinaria como la falta de cumplimiento a las obligaciones inherentes al cargo, más la fijación de penas si ha sido motivo de señalamiento expreso, en la precitada legislación siendo éstas las siguientes:

- a) El apercibimiento
- b) El extrañamiento, la amonestación y la censura
- c) La multa
- d) La privación del derecho de ascenso
- e) El descenso
- f) La suspensión temporal del empleo
- g) La privación del empleo

En síntesis podemos afirmar que el poder disciplinario en la esfera administrativa es consecuencia de los poderes de vigilancia y revisión y que deriva en una serie de medidas como consecuencia de las faltas, incumplimientos, ilícitos administrativos de los subordinados, cuyas sanciones van desde una llamada de atención verbal, apercibimiento, suspensión hasta cese del nombramiento, cuando la gravedad de la falta así lo amerite.

g) Poder para resolver conflictos de competencia.- Este poder, en el ámbito federal, encuentra fundamento en el artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de 29 de diciembre de 1976 que a la letra indica:

" Artículo 24.- En casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo para conocer de un asunto determinado , el Presidente de la República resolverá, por conducto de la Secretaría de Gobernación, a que dependencia corresponde el despacho del mismo."

De lo anterior podemos concluir que el poder en cuestión, consiste en determinar, ante la duda, cual es el órgano o funcionario legitimado para atender y resolver determinado asunto.

3.- LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA FEDERAL.

La base constitucional de la organización Administrativa en el ámbito federal lo es el numeral 90 de nuestra ley fundamental, mismo que señala a la letra:

" Artículo 90.- La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación .

Las Leyes determinarán las relaciones entre las Entidades Paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos ".

De acuerdo con lo anterior y de conformidad con lo dispuesto por los artículos 80 Constitucional, 1º, 5º y 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y las reformas a ésta, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994, los organismos que conforman la Administración Pública Federal Centralizada son los siguientes:

- 1.- La Presidencia de la República.
- 2.- La Secretaría de Gobernación.
- 3.- La Secretaría de Relaciones Exteriores.
- 4.- La Secretaría de la Defensa Nacional.
- 5.- La Secretaría de Marina.
- 6.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 7.- La Secretaría de Desarrollo Social.
- 8.- La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
- 9.- La Secretaría de Energía.
- 10.- La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- 11.- La Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

- 12.- La Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- 13.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- 14.- La Secretaría de Educación Pública.
- 15.- La Secretaría de Salud.
- 16.- La Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- 17.- La Secretaría de la Reforma Agraria.
- 18.- La Secretaría de Turismo.
- 19.- Departamento del Distrito Federal.
- 20.- Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

a) El Presidente de la República.- Se ha estimado conveniente destacar la dualidad de carácter que reviste la figura del Presidente de la República como funcionario político y administrativo, esto es, que el Presidente de la República en el régimen presidencial imperante es nuestro país, como funcionario político, el Presidente es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.

En este orden de ideas el Presidente de la República es Jefe de Estado porque representa a la Nación (Estados Unidos Mexicanos), y es Jefe de Gobierno, porque gobierna a la Federación.

Para explicar esta dualidad hemos de citar algunas de las atribuciones que en cada uno de sus caracteres tiene el Presidente de la República según el maestro R. Martínez Morales:

En su carácter de Jefe de Gobierno.

- 1.- Ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión y reglamentarias para su exacta observancia.
- 2.- Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, al Procurador general de la República, al titular del Departamento del Distrito Federal y al de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y emplados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Federación, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en la leyes.
- 3.- Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado o de la Comisión Permanente.

4.- Nombrar, con aprobación del Senado o de la Comisión Permanente, los coroneles y otros oficiales superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales y los empleados superiores de hacienda.

5.- Nombrar a los demás oficiales del ejército, armada y fuerza aérea nacionales con arreglo a las leyes.

6.- Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

7.- Disponer de la guardia nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la frac. IV del artículo 76.

8.- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado.

9.- Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

10.- Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizar y fijar su ubicación.

11.- Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la Ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.

12.- Las demás que le confiere expresamente la Constitución Federal.

El Presidente de la República como Jefe de Estado, tendrá las siguientes facultades.-

1.- Promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión.

2.- Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.

3.- Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente

4.- Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal.

5.- Nombrar Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter los nombramientos, las licencias y las renunciaciones de ellos a la aprobación de la Cámara de Senadores, o de la Comisión Permanente en su caso.

6.- Las demás que le confiere expresamente la Constitución.

b) **La Secretaría de Estado. Concepto.-** Como parte de la Administración Pública Federal " *La Secretaría de Estado es un Organismo Administrativo Centralizado, previsto en el artículo 90 Constitucional, con competencia para atender los asuntos que la Ley le asigne de una determinada rama de la Administración Pública* ". (18)

Al frente de cada una de las Secretarías de Estado y como titular de las mismas, se encuentra al Secretario de Estado, quien es colaborador directo del Jefe de Gobierno y tiene ciertas obligaciones frente a los órganos legislativos.

(18) Martínez Morales, Ob. Cit. pág 73

4.- LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

El fundamento legal de esta forma de organización administrativa en el ámbito federal, se encuentra en el numeral 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal al establecer que, " las secretarías de estado y los departamentos administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables ". Lo anterior es con el objeto de que dichas dependencias desarrollen con mayor eficacia y eficiencia los asuntos de su competencia.

Congruente con los términos del citado precepto, el maestro Rafael Martínez opina respecto de la desconcentración administrativa que ésta, " es una de las formas de organización administrativa: modo de estructurar los entes públicos en su dependencia con el jefe del

Ejecutivo. Implica una manera de diluir el poder y la competencia en los subordinados, para despachar asuntos ".

(19)

De igual forma, este autor indica que los entes desconcentrados forman parte de los órganos centralizados y que por consecuencia no tienen personalidad jurídica.

A continuación habremos de citar los siguientes conceptos de la desconcentración administrativa:

" Es la forma juridico-administrativa en que la administración centralizada con organismos o dependencias propios, presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país. Su objeto es doble: acercar la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario, con economía para éste, y descongestionar el poder central ". (20)

(19) Ibidem, pág. 114.

(20) Diccionario Jurídico Mexicano, Ob.cit. pág 1090

Citado en el propio diccionario jurídico mexicano, para el jurista español, De La Vallina Velarde, la desconcentración es " aquel principio jurídico de organización administrativa, en virtud del cual se confiere carácter exclusivo, una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma ". (21)

Por su parte, el maestro Miguel Acosta Romero señala que:

" Consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (Ley o Reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía con el órgano superior ". (22)

(21) Idem.

(22) Acosta Romero, Ob. Cit. pág. 327.

Se advierte de las precitadas definiciones que la desconcentración administrativa implica la creación de diversos entes públicos a los que le son asignadas determinadas atribuciones y que por su relación jerárquica con las dependencias a que están subordinados, el ejercicio de dichas atribuciones se encuentra limitado en relación con las que han sido asignadas a las propias dependencias.

Las principales características de los órganos desconcentrados son las siguientes:

- 1) Son creados por una Ley o Reglamento
- 2) Dependen siempre de la Presidencia, de una Secretaría o de un Departamento de Estado.
- 3) Su competencia deriva de las facultades de la administración central.
- 4) Las decisiones más importantes requieren de la aprobación del órgano del cual dependen
- 5) Tienen autonomía técnica
- 6) No poseen personalidad jurídica propia

La autonomía técnica que poseen los órganos desconcentrados es la característica típica de ellos. Esto es, que su autonomía operativa se concreta a ciertas decisiones, pero los lineamientos de carácter general a que han de sujetarse, son los dictados por el órgano centralizado del cual dependen.

La mayoría de los autores coinciden en que la autonomía financiera en los órganos desconcentrados no se presenta, en virtud de que se encuentran incluidos en el presupuesto de la dependencia controladora y tampoco cuentan con ingresos y patrimonio propios.

En relación con la primera característica que se ha citado, cabe destacar que la base constitucional se encuentra en los artículos 73 fracc. XXX , 90 y 89 fracc I de la Ley Fundamental, y que en consecuencia si el acto a través del cual se crea un órgano desconcentrado no proviene de una ley del Congreso o de un acto Presidencial, tal acto debe considerarse anticonstitucional.

La doctrina administrativa ha clasificado de la siguiente forma a los diversos tipos de desconcentración administrativa:

a) **Desconcentración Vertical.**- En este supuesto, el órgano superior cede su competencia, en forma limitada y exclusiva a un órgano inferior que forma parte de la propia organización centralizada.

b) **Desconcentración Regional.**- En este caso, el órgano desconcentrado ejerce competencia sobre un determinado territorio, para conocer de los asuntos que inicialmente le correspondían al órgano central. Un ejemplo de la desconcentración administrativa regional, lo constituyen las delegaciones locales de pesca que son órganos administrativos desconcentrados en cada uno de los Estados de la República y en el Distrito Federal cuyas atribuciones y circunscripción geográfica se encuentran en el acuerdo que establece las Bases de la Organización de las Delegaciones Federales de Pesca de fecha 18 de octubre de 1979 y en los artículos 27 y 31 del Reglamento Interior de la Secretaría de Pesca, de 6 de febrero de 1984.

c) **Desconcentración Horizontal.**- Consiste en que el órgano centralizado, por disposición política, traslade a entes con igual jerarquía asuntos de su competencia original

para ser atendidos en cierta circunscripción territorial. En este tipo de desconcentración administrativa el maestro Martínez Morales señala como ejemplo las distintas oficinas regionales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Respecto de estos dos últimos tipos de desconcentración administrativa, es tan marcada la similitud entre ambos que existen autores que encuentran identidad entre uno y otro, tal es el caso del maestro Andrés Serra Rojas quien los clasifica dentro de un mismo grupo.

d) **Desconcentración Política.**- En ésta lo que se transfiere no es sólo el ejercicio de la función administrativa, sino el total de atribuciones localizadas en otros niveles de organizaciones del Estado en México, las entidades federativas y municipios. En este sentido la desconcentración política es esencialmente una competencia que se ejerce en materia federal sobre todo el territorio nacional.

e) **Desconcentración Administrativa.**- No obstante ser el objeto de estudio que en forma particular nos ocupa y que por lo mismo hemos citado algunas definiciones al respecto, debemos destacar que la desconcentración administrativa en

el contexto de esta clasificación se refiere a determinadas materias, precisamente en el ámbito del poder ejecutivo.

Por último debemos mencionar que sin duda, la desconcentración administrativa ofrece beneficios y ventajas a la función estatal, ya que los órganos en ella situados se dedican a cuestiones técnicas y no políticas; al contar con autonomía técnica y facultades propias, su actuar es más ágil y tratándose de desconcentración territorial, la autoridad se encuentra más cerca del gobernado siendo instrumento para el cumplimiento de los cometidos del Estado.

5.- LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA .

En forma paralela a la desconcentración administrativa se encuentra la descentralización, de la cual citaremos las siguientes definiciones:

" La descentralización administrativa es una forma de organización de entes que pertenecen al poder ejecutivo y los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y de su autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas ". (23)

(23) Martínez Morales, Ob.Cit.pág. 132.

" La descentralización administrativa es una forma de organización que adopta, mediante una ley (en el sentido material) , la Administración Pública, para desarrollar:

- 1) Actividades que competen al Estado
- 2) O que son de interés general en un momento dado,
- 3) A través de organismos creados especialmente para ellos, dotados de:

- a) Personalidad jurídica
- b) Patrimonio propio
- c) Régimen jurídico propio " (24)

La descentralización administrativa, " consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa con la jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del poder ". (25)

(24) Acosta Romero, Ob.Cit.pág. 378.

(25) Gabino Fraga, Ob.Cit.pág. 198.

Debido a que semánticamente los vocablos descentralizar y desconcentrar tienen gran similitud, es que se estima necesario señalar la diferencia entre la descentralización política y la administrativa tal y como se hizo en el estudio de la desconcentración.

Así, la descentralización administrativa se distingue de la descentralización política porque mientras que la primera se realiza de forma exclusiva en la esfera del poder ejecutivo, la segunda implica un régimen especial de los poderes estatales o locales frente a los poderes federales.

Además, la descentralización administrativa es creada por el poder central, en tanto en la descentralización federal o política los estados miembros son los que crean al estado federal, esto es, participan en la formación de la voluntad de éste y su competencia no es derivada, como es el caso de los órganos administrativos descentralizados, sino por el contrario es originaria, ya que las facultades no atribuidas expresamente al Estado Federal se entienden reservadas a los estados miembros de la federación, tal como lo dispone el artículo 124 de la Constitución General de la República.

Expuesta la anterior aclaración, hemos de avocarnos precisamente a la descentralización administrativa señalando para mayor comprensión de ésta sus características, a saber:

- 1) Son creadas por la Ley del Congreso o por decreto del Presidente de la República
- 2) El orden jurídico les reconoce una personalidad jurídica propia
- 3) Como consecuencia de su personalidad jurídica, dichos organismos cuentan con patrimonio propio
- 4) Gozan de autonomía jerárquica con respecto al órgano central
- 5) Su objeto se refiere a funciones establecidas de naturaleza administrativa
- 6) Existe un control por parte del Estado sobre su actuación con algunas excepciones.

En función de los objetivos que persigue la descentralización administrativa, ésta ha adoptado tres modalidades diversas que son:

- a) Descentralización por Servicio
- b) Descentralización por Colaboración
- c) Descentralización por Región

a) La Descentralización por Servicio se presenta ante la necesidad por parte del Estado para satisfacer necesidades de orden general, mismas que requieren para su satisfacción de procedimientos técnicos al alcance de funcionarios con una preparación especial. Este tipo de servicios deben desligarse del poder central, tanto para ponerlos en manos de las personas que por su preparación garanticen su buen funcionamiento, como para evitar un crecimiento desmedido del poder Estatal, pero que sin embargo guarda ciertas facultades respecto de la organización de estos entes.

b) Al igual que la anterior, esta forma de descentralización surge principalmente ante la necesidad de brindar un servicio que requiere cierta preparación técnica o especializada, pero que tiene una característica muy particular y que consiste en que se autoriza mediante cierto procedimiento la colaboración para que tales servicios sean

prestados por organizaciones de carácter privado. De esta manera, este tipo de descentralización constituye una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas.

c) La Descentralización por Región implica el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que competen a la población que se encuentra en una determinada circunscripción territorial.

El establecimiento de esta forma de descentralización administrativa obedece a propósitos democráticos, ya que a través de ésta, existe la oportunidad de que los interesados puedan hacer la designación incluso dentro de ellos mismos, de las autoridades que estarán a cargo de los asuntos que les son comunes y por ende, de ejercer sobre las mismas un control por medio de la opinión pública, significando, asimismo, la posibilidad de una gestión más eficaz de los servicios públicos dentro de su propia localidad o región. Ejemplo de este tipo de descentralización, lo constituye el municipio, de conformidad con el carácter y facultades que le confiere el artículo 115 de la Constitución Federal.

C A P I T U L O I I I**EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL COMO DIRECCION GENERAL DE LA
SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.**

1.- LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.- Como ya se ha expuesto, actualmente la Secretaría de la Reforma Agraria, es un órgano de la administración pública federal centralizada y en consecuencia depende en forma directa del titular del Poder Ejecutivo Federal. Al frente de esta Secretaría se encuentra el Secretario del Ramo, quien es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

El artículo 91 de la Constitución General de la República establece los requisitos para ser Secretario de Estado o de Despacho; tales requisitos son: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años de edad.

En síntesis, el Secretario de la Reforma Agraria es un funcionario que forma parte del Poder Ejecutivo Federal, en el más alto grado jerárquico, solo subordinado al Presidente de la República, forma parte del Cuerpo Colegiado previsto en el artículo 29 de la Constitución, para suspender las garantías individuales; informa anualmente al Congreso de la Unión respecto del estado que guarda su ramo, puede ser llamado por cualquiera de las Cámaras cuando se discuta alguna ley que atañe a su competencia, de conformidad con el artículo 93 Constitucional, tiene la facultad de refrendar los actos del Presidente de la República relativos a la Secretaría que encabeza, así como otras actividades de carácter político.

Desde el punto de vista administrativo, el Secretario de Estado, designa al personal de confianza, que no designe el Presidente de la República, interviniendo en los movimientos escalafonarios del personal de base, administra los bienes muebles e inmuebles destinados a la Secretaría y cumple con la actividad que les señala el ordenamiento jurídico, los acuerdos, órdenes y disposiciones del titular del Ejecutivo Federal.

a) **Breves Antecedentes .-** La Secretaría de la Reforma Agraria tiene como antecedente a la Comisión Nacional Agraria creada por Decreto del 6 de enero de 1915, cuyo artículo 4° disponía:

" Art. 4°.- Para los efectos de esta ley y demás Leyes Agrarias que se expidieren de acuerdo con el programa político de la Revolución, se crearán:

I.- Una Comisión Nacional Agraria de nueve personas

....."

Según acuerdo de 19 de enero de 1916, los nueve miembros que formarían la Comisión Nacional Agraria serían:

El C. Secretario de Fomento, como Presidente nato.

Un representante de la Secretaría de Gobernación.

Un representante de la Secretaría de Justicia.

Un representante de la Secretaría de Hacienda.

El jefe de la Dirección Agraria de la Secretaría de Fomento.

El jefe de la Dirección de Agricultura de la Secretaría de Fomento.

El jefe de la Dirección de Aguas de la Secretaría de Fomento.

El jefe de la Dirección de Bosques de la Secretaría de Fomento.

El jefe de la Dirección Jurídica de la Secretaría de Fomento.

Asimismo este acuerdo indicaba que la propia Comisión nombraría un Secretario General, Abogado, un Ingeniero Delegado para cada uno de los Estados y Territorios de la República y el personal necesario para el mejor desempeño de sus labores.

La Comisión Nacional Agraria tenía entre otras funciones el estudio y sanción de la extensión que debería tener los ejidos que se restituirían o con que se dotaba a los núcleos de población ejidales y comunales, igualmente, decidía sobre la utilización del agua de los ríos en beneficio de la fertilidad de la tierra y otros problemas relacionados al nuevo orden de la tenencia de la tierra y su producción.

El texto del Decreto de 6 de enero de 1915, vino a ser la base para que los constituyentes de Querétaro redactaran el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917. Así, este precepto vino a configurar la norma jurídica fundamental que rige la propiedad agraria en México.

El precitado dispositivo señalaba en su fracción XI:

" Artículo 27.-

Fracción XI.- Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crean:

a) Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución..... "

Esta sería la base constitucional para la creación en forma posterior de la Secretaría de la Reforma Agraria. Sin embargo, antes de ello, se publica, el Decreto que crea el Departamento Agrario y cuyo artículo 2º le establecía como atribuciones las siguientes:

" Artículo 2o.- Corresponde al Departamento Agrario: Estudio, iniciativa y aplicación de las leyes agrarias relativas .

Tierras comunales de los pueblos.

Dotaciones y Restituciones de tierras.

Fraccionamiento de latifundios, en su jurisdicción respectiva.

Dotaciones y restituciones de aguas ejidales y reglamentación del aprovechamiento de las mismas.

Parcelamiento de ejidos.

Organización de los ejidos para el mejor aprovechamiento de la tierra.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Exposiciones de Productos de los ejidos.

Registro Agrario.

Estadística Ejidal.

Cuerpo Nacional Consultivo

Delegaciones de los Estados.

Comisiones Mixtas Agrarias.

Comités Particulares Ejecutivos.

Comisariados Ejidales.

Procuraduría de Pueblos. " (26)

El Departamento Agrario funcionó como un órgano de la Administración Pública Centralizada durante algunos años, sin embargo, se decidió que la entonces Secretaría de Agricultura y Ganadería transfiriera al Departamento Agrario las facultades relativas a la colonización, por lo que en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1958, aparece el Departamento Agrario bajo la denominación de Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

(26) Decreto que crea al Departamento Agrario, D.O.F., 17 de enero de 1934.

Exposiciones de Productos de los ejidos.

Registro Agrario.

Estadística Ejidal.

Cuerpo Nacional Consultivo

Delegaciones de los Estados.

Comisiones Mixtas Agrarias.

Comités Particulares Ejecutivos.

Comisariados Ejidales.

Procuraduría de Pueblos. " (26)

El Departamento Agrario funcionó como un órgano de la Administración Pública Centralizada durante algunos años, sin embargo, se decidió que la entonces Secretaría de Agricultura y Ganadería transfiriera al Departamento Agrario las facultades relativas a la colonización, por lo que en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1958, aparece el Departamento Agrario bajo la denominación de Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

(26) Decreto que crea al Departamento Agrario, D.O.F., 17 de enero de 1934.

El Reglamento Interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización publicado el 26 de noviembre de 1963, establece la estructura orgánica de esta dependencia, la cual contaba para el despacho de sus asuntos con los órganos siguientes: Jefatura, Secretaría General de Asuntos Agrarios, Secretaría General de Nuevos Centros de Población Ejidal, Oficialía Mayor y 15 Direcciones Generales.

El artículo 10 de este Reglamento señalaba en forma general la competencia del Departamento al disponer:

" Art. 10.- Corresponde al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización la dirección, el estudio y despacho de los asuntos que le encomiendan el artículo 27 Constitucional, el Código Agrario, el artículo 17 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías y todas las disposiciones legales que con la materia se relacionan ".(27)

(27) Reglamento Interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, D.O.F 26 de noviembre de 1963.

El 31 de diciembre de 1974 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que reforma diversos artículos de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. En virtud de este Decreto el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, se transformó en la actual Secretaría de la Reforma Agraria, estableciendo las atribuciones de la nueva Secretaría mediante su artículo 17, el cual indicaba:

" Artículo 17.- A la Secretaría de la Reforma Agraria corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 Constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos;

II.- Conceder o ampliar en los términos de ley, las dotaciones o restituciones de tierras o aguas a los núcleos de población rurales;

III.- Crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas y de la zona urbana ejidal;

IV.- Intervenir en la titulación y el parcelamiento ejidal;

V.- Hacer y tener al corriente el Registro Agrario Nacional, así como el catastro de las poblaciones ejidales comunales e inafectables;

VI.- Conocer de las cuestiones relativas a límites y deslinde de tierras ejidales y comunales;

VII.- Hacer el reconocimiento y titulación de las tierras y aguas comunales de los pueblos;

VIII.- Intervenir en las cuestiones relacionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales en lo que no corresponda a otras entidades u organismos;

IX.- Organizar a los ejidos y comunidades para promover su producción agrícola, ganadera y forestal;

X.- Promover el desarrollo de la industrial para ejidal y las actividades productivas complementarias o accesorias al cultivo de la tierra.

XI.- Cooperar con las autoridades competentes a la eficaz realización de los programas de conservación de tierras y aguas en los ejidos y comunidades;

XII.- Asesorar a los ejidatarios y comuneros en el almacenamiento y manejo de su producción agrícola y ganadera.

XIII.- Manejar los terrenos baldíos, nacionales y demasías.

XIV.- Proyectar los planes generales y concretos de colonización ejidal para realizarlos promoviendo el mejoramiento de la población rural y, en especial de la población ejidal excedente; y

XV.- Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

Es la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, el ordenamiento que establece en su artículo 41 las atribuciones que actualmente tiene esta Secretaría, mismas que es esencia se identifican con las que

estableció el artículo 17 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, no olvidando que este último ordenamiento fué sustituido por aquel.

El Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, que se encuentra en vigor, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 7 de abril de 1989. Este Reglamento establece en forma genérica la competencia y estructura orgánica de la dependencia a través de sus artículos 1o y 2o respectivamente al señalar:

" Artículo 1o.- La Secretaría de la Reforma Agraria como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el despacho de los asuntos que en forma expresa le encomiendan el artículo 27 Constitucional, la Ley Federal de Reforma Agraria, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República ".

" Artículo 2o.- Para el ejercicio de sus atribuciones y despacho de los asuntos que le competen, la Secretaría de la Reforma Agraria contará con los siguientes servidores públicos, direcciones generales y órganos desconcentrados y colegiados:

Secretario**Subsecretario de Asuntos Agrarios;****Subsecretario de Organización y Desarrollo Agrario;****Oficialia Mayor;****Cuerpo Consultivo Agrario;****Direcciones Generales;****Administración;****Asuntos Jurídicos;****Desarrollo Agrario;****Organización Administrativa;****Procedimientos Agrarios;****Procuración Social Agraria;****Programación y Evaluación;****Promoción Agraria;****Recursos Humanos;****Registro Agrario Nacional;****Tenencia de la Tierra;****Unidad Coordinadora de Delegaciones Agrarias y Promotorias;****Unidad de Comunicación Social;****Unidad de Documentación e Información Agraria;****Organos Desconcentrados y Delegaciones;****Instituto de Capacitación Agraria;****Delegaciones Agrarias. "**

Como se aprecia, el Registro Agrario Nacional, figura como una Dirección General de la Secretaría de la Reforma Agraria, es decir, como parte integrante de la misma, no obstante que su naturaleza en la actualidad ha variado por virtud de recientes reformas legislativas de las cuales nos ocuparemos en forma posterior.

2.- LA DIRECCION GENERAL DEL REGISTRO AGRARIO NACIONAL.-

El Registro Agrario General como Dirección General dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria, funcionó de conformidad con lo previsto en el libro sexto del Título primero de la abrogada Ley de Reforma Agraria y de acuerdo con las atribuciones que estableció el artículo 21 del vigente Reglamento Interior de la propia Secretaría, al señalar:

" Artículo 21.- La Dirección General de Registro Agrario Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Registrar los títulos y demás documentos que establece el libro sexto, título primero de la Ley Federal de Reforma Agraria.

II.- Normar y mantener actualizados los trabajos de Catastro Rural.

III.- Emitir las consultas y certificaciones relacionadas con los artículos 442 al 453 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

IV.- Administrar, operar y archivar los diversos materiales y equipos relacionados con el Catastro Rural.

V.- Coordinar las relaciones de colaboración con los registros públicos de la propiedad de las entidades federativas.

VI.- Coordinar las relaciones de colaboración con los colegios de notarios públicos y con éstos en los particular, para el cumplimiento de los artículos 450, 451 y 452 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

VII.- Organizar, normar y operar el sistema registral que permita una mejor atención a los usuarios y el público en general.

VIII.- Normar, organizar y operar la captura, procesamiento y archivo de títulos, planos y demás documentos que generen las diversas unidades de la dependencia, por los medios más modernos que se tengan al alcance; y

IX.- ...las demás que le señalen los superiores jerárquicos y otros ordenamientos legales y que son afines a las que anteceden.

a) La Ley Federal de Reforma Agraria.- Con la finalidad de acercarnos a lo que fué la Dirección General del Registro Agrario Nacional y su funcionamiento, se ha considerado de utilidad citar algunos de los preceptos de la Ley Federal de Reforma Agraria que significaron el fundamento de su actuar como parte integrante de la Secretaría de la Reforma Agraria . Tales artículos son los siguientes:

" Artículo 442.- La propiedad de tierras, bosques o aguas nacida de la aplicación de esta Ley, los cambios que sufra aquella de acuerdo con la misma y los derechos legalmente constituidos sobre esa propiedad, se inscribirán en el Registro Agrario Nacional ".

Este artículo establecía en forma genérica los títulos que habrían de inscribirse en el Registro Agrario.

" Artículo 443.- La inscripción en el Registro Agrario Nacional acreditará los derechos de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios sobre tierras, bosques, pastos o aguas que se hayan adquirido por virtud de esta ley. En la misma forma se acreditarán las modificaciones que sufran estos derechos ".

Este precepto se advierte la trascendencia que tenía la inscripción de derechos a favor de las personas señaladas, al grado de poder considerar dicha inscripción, con efectos constitutivos .

" Artículo 444.- Las inscripciones del Registro Agrario Nacional y las constancias que de ellos se expidan, harán prueba plena en juicio y fuera de él ".

El texto anterior otorgaba a las constancias expedidas por el Registro, valor probatorio pleno.

" Artículo 445.- El registro Agrario Nacional será público por lo que se refiere a las inscripciones señaladas en el artículo 446; cualquier persona podrá obtener información sobre los mismos y las copias que expresamente solicite. La expedición de constancias o de certificados cuando interesen a los núcleos de población o sus integrantes no causarán impuesto o derecho alguno ".

La publicidad respecto de las inscripciones a cargo del Registro, que según los hemos indicando con anterioridad, es principio fundamental de los sistemas registrales, también

característica de la Dirección General que venimos refiriendo. Asimismo se establece la gratuidad de los servicios para los núcleos de población.

" Artículo 446.- Deberán inscribirse en el Registro Agrario Nacional :

I.- Todas las resoluciones que reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos agrarios.

II.- Todas las ejecutorias que pronuncie la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los juicios de inconformidad por motivo de conflictos por límites de bienes comunales.

III.- Los decretos de expropiación de bienes ejidales o comunales.

IV.- Los certificados y títulos de derechos agrarios;

V.- Los títulos primordiales de comunidades.

VI.- Los títulos de propiedad sobre solares de las zonas urbanas.

VII.- Los certificados de inafectabilidad

VIII.- Los documentos y planos que comprueben la ejecución de trabajos u obras de mejoramiento mencionados en los artículos 71 y 256 de esta ley.

IX.- Todos los escritos y documentos en general, que en cualquier forma afecten las propiedades nacidas o tituladas por virtud de la aplicación de esta ley, incluyendo los que se refieren a las unidades de producción de que habla la ley de Fomento Agropecuario, y

X.- Todos los documentos que disponga esta ley y sus reglamentos.

Al inscribirse en el Registro Agrario Nacional los acuerdos y certificados de inafectabilidad se anotará una diferencia que contenga los datos de la inscripción, los planos, escrituras, testimonios, títulos y otros documentos que acrediten la propiedad o la posesión ".

El anterior precepto enumera de manera particular algunos de los documentos que fueron objeto de inscripción, de conformidad con el artículo 21 fracción I del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria.

" Art. 447.- El Registro Agrario Nacional, también deberá llevar debida nota de todos los terrenos nacionales, de los denunciados como baldíos y demasías, de todas las pequeñas propiedades, de las tierras comunales y de todos los ejidos del país desde el día en que obtengan su posesión provisional ".

El Registro Agrario Nacional de acuerdo con el precitado artículo tenía también el control de terrenos nacionales, baldíos y demasías.

b) El Acuerdo que crea las oficinas regionales del Registro Agrario Nacional.- El volumen y la complejidad de las funciones a cargo del Registro Agrario Nacional comenzó a dificultar las actividades del mismo, e incluso las

expectativas de desahogo que se estimaban para esa Dirección General de la Secretaría de la Reforma Agraria, por lo que en un esfuerzo por atender con mayor eficiencia al usuario del Registro, el 9 de abril de 1979, se publica en el Diario Oficial de la Federación, el " Acuerdo por el que se crean de manera desconcentrada las oficinas regionales del Registro Agrario Nacional ", cuya parte considerativa se ha estimado conveniente transcribir, dado que establece de forma clara el motivo de la creación de dichas oficinas:

" Que dentro del programa de reforma administrativa de la Secretaría de la Reforma Agraria, se ha considerado conveniente desconcentrar las actividades del Registro Agrario Nacional, creando oficinas regionales en las jurisdicciones que comprenden cada una de las Delegaciones de esta Secretaría; y

Que el establecimiento de las oficinas desconcentradas del Registro Agrario Nacional permitirá que tanto la inscripción de los derechos de ejidatarios, comuneros y

pequeños propietarios, derivados de la aplicación de la Ley Federal de Reforma Agraria como la expedición de certificados y constancias, sean realizados con mayor prontitud, he tenido a bien, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 16,17 y 41 fracción V de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 40,50 y 51 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria; (se refiere al Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de septiembre de 1977); expedir el siguiente

Cabe destacar del anterior texto y de la mayoría de las disposiciones que hemos aludido del Registro Agrario Nacional, que éstas parecieran referirse a una entidad diferente de una Secretaría de Estado y no a una Dirección General de la misma.

El Acuerdo que creó oficinas desconcentradas del Registro Agrario Nacional, establecía en sus principales artículos lo siguiente:

" Artículo Primero.- Se crean de manera desconcentrada las oficinas regionales del Registro Agrario Nacional. La competencia territorial de las Oficinas Regionales será de la misma que la que tienen las Delegaciones de la Secretaría de la Reforma Agraria ".

" Artículo Segundo.- Las oficinas regionales estarán jerárquicamente subordinadas al Secretario de Reforma Agraria, quien conservará las facultades de decisión política, planeación y nombramiento, así como de reformar, modificar, revocar, nulificar y revisar, en su caso, las resoluciones dictadas por aquéllas. El Secretario ejercerá estas facultades a través de la Dirección General del Registro Agrario Nacional ".

" Artículo Tercero.- La Dirección General del Registro Agrario Nacional delega en las Oficinas Regionales las siguientes facultades:

I.- Registrar:

a) Los cambios totales o parciales, temporales o definitivos de los componentes de los comisarios ejidales y comunales y de los consejos de vigilancia, así como las autoridades que resulten de la división o fusión de ejidos;

b) La designación, cambio o revocación de sucesores efectuada por el titular de derechos agrarios;

c) Las transmisiones de derechos agrarios individuales;

d) Las permutas de parcelas;

e) Las cooperativas, sociedades, uniones o mutualidades y cualquiera otro tipo de asociación que adopten los núcleos de población rural y los propietarios de predios rústicos;

f) Los fraccionamientos de tierra derivados de la aplicación de los bienes de una herencia.

g) los títulos de propiedad que se expidan adjudicando bienes expropiados.

h) Las ejecutorias pronunciadas por el tribunal competente, que creen, modifiquen o extingan derechos agrarios que sean inscribibles en el Registro Agrario Nacional;

i) Los documentos y planos que comprueben la ejecución de trabajos u obras de mejoramiento mencionados en los artículos 71 y 256 de la Ley Federal de Reforma Agraria;

j) Las escrituras y documentos en general que en cualquier forma afecten las propiedades nacidas o tituladas por virtud de la aplicación de la Ley Federal de Reforma Agraria, incluyendo los contratos privados.

k) Los documentos y operaciones que sobre propiedad rural autoricen los notarios, así como tomar nota de los avisos registrales y notariales que reciben con motivo de la autorización o registro de estas operaciones ;

l) Los terrenos nacionales, los denunciados como baldíos, demasías, las pequeñas propiedades, las tierras comunales y ejidales dentro de la jurisdicción territorial que les corresponda.

II.- Cancelar y marginar las inscripciones que obren en sus archivos, por acuerdo superior o por determinación judicial, en los términos que señale la Ley Federal de Reforma Agraria o sus reglamentos.

III.- Llevar las clasificaciones de las inscripciones que obren en sus archivos, de conformidad con las normas que dicte la Dirección General.

IV.- Tramitar:

a) Las rectificaciones o modificaciones de las inscripciones en los términos de la Ley Federal de Reforma Agraria; y

b) La expedición de credenciales definitivas que acrediten a los ejidatarios con ese carácter.

V.- Expedir constancias y certificaciones de las inscripciones y documentos que obren en sus archivos.

VI.- Las demás que expresamente les señale el Secretario de la Reforma Agraria o les confieran las leyes y reglamentos.

" Artículo Cuarto.- Las facultades que no se encuentren expresamente conferidas a las Oficinas Regionales, se entenderán reservadas a la Dirección General del Registro Agrario Nacional ".

De lo dispuesto por el citado acuerdo, podemos advertir claramente la pretensión de acercar las funciones que correspondían de forma exclusiva al Registro Agrario Nacional como Dirección General de la Secretaría de la Reforma Agraria, a las entidades federativas, ya que dicha Dirección General tenía su sede en las oficinas centrales de la Secretaría en la Ciudad de México. Sin embargo, en atención al texto del propio acuerdo y en particular el del artículo 2o, la desconcentración real de las funciones del Registro, no se presentó, debido a que como lo hemos expuesto, la esencia de esta forma de organización administrativa, es otorgar al órgano u órganos desconcentrados, la facultad de decisión o autonomía técnica, la que se vé vulnerada en este caso por lo señalado en el mencionado precepto, pero encontramos ya el precedente de la forma que adoptaría el Registro Agrario Nacional dada la importancia de sus funciones.

C A P I T U L O I V**EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL COMO ORGANO DESCONCENTRADO DE
LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL**

1.- LA VIGENTE LEGISLACION AGRARIA.- El 7 de noviembre de 1991, el Presidente de la República envió al H. Congreso de la Unión una iniciativa de reformas al artículo 27 Constitucional. Las propuestas contenían modificaciones trascendentales al orden jurídico agrario, mismas que suscitaron un acalorado debate en diferentes foros.

Una de las reformas tal vez la que causó mayor impacto en la sociedad, fué la supresión del reparto agrario, es decir, el fin de las acciones agrarias a través de las cuales los campesinos del país obtenían tierras para su propia subsistencia. Consideramos valioso transcribir las consideraciones que se establecen sobre este particular en la exposición de motivos de la iniciativa, esto es el porque del fin del reparto agrario, según la Presidencia de la República:

" El fin del reparto Agrario.- La obligación constitucional de dotar a los pueblos se extendió para atender a los grupos de individuos que carecían de tierras, esta acción era necesaria y posible en un país poco poblado y con vastas extensiones por colonizar. Ya no lo es más. La población rural crece, mientras que la tierra no varía de extensión.

Ya no hay tierras para satisfacer esa demanda incrementada por la dinámica demográfica. Los dictámenes negativos del Cuerpo Consultivo Agrario, derivados de que no se localizaron tierras afectables para atender solicitudes, ya son tan numerosos como todas las dotaciones realizadas desde 1917. En resoluciones recientes se explica que la tierra entregada no es apta para su aprovechamiento agropecuario. Nos enfrentamos a la imposibilidad para dotar a los solicitantes de tierra. Tramitar solicitudes que no pueden atenderse introduce incertidumbre, crea falsas expectativas y frustración, inhibe la inversión en la actividad agropecuaria, desalentando, con ello, mayor productividad y mejores ingresos para el campesino. Debemos

reconocer que culminó el reparto de tierras que estableció el artículo 27 constitucional en 1917 y sus sucesivas reformas ". (28)

Asimismo, la iniciativa proponía la creación de Tribunales Agrarios dotados de autonomía y plena jurisdicción, un órgano descentralizado que se encargaría del asesoramiento y representación principalmente de los ejidatarios (Procuraduría Agraria) entre otras novedosas nociones.

Como consecuencia de lo anterior, se propuso suprimir entre algunas otras, la fracción XI de dicho precepto, mismo que establecía el fundamento constitucional de creación de la actual Secretaría de la Reforma Agraria y del Cuerpo Consultivo Agrario, en su carácter de autoridades agrarias encargadas del desahogo de las diversas acciones agrarias.

(28) Exposición de motivos de la iniciativa de reformas al artículo 27 constitucional, 7 de noviembre de 1991.

a) **LA LEY AGRARIA.**- El 6 de enero de 1992 se publica en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que reforma el artículo 27 Constitucional, entrando en vigor las propuestas a las que nos hemos referido. Era entonces necesaria la promulgación de una nueva ley reglamentaria de este artículo, por lo que el 26 de febrero de ese mismo año, se publica en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Agraria, abrogándose la Ley Federal de la Reforma Agraria, entre otros ordenamientos que ya no respondían al nuevo orden jurídico agrario.

El título octavo de la nueva Ley Agraria, se refiere en sus nueve artículos, al Registro Agrario Nacional, pero ya no como una Dirección General de la Secretaría de la Reforma Agraria, sino que le otorga el carácter de órgano desconcentrado de la propia dependencia. Dichos artículos disponen lo siguiente:

" Artículo 148.- *Para el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental derivadas de la aplicación de esta ley, funcionará el Registro Agrario Nacional, como*

Órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, en el que se inscribirán los documentos en que consten las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad de las tierras y los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad ejidal y comunal. El registro tendrá además una sección especial para las inscripciones correspondientes a la propiedad de sociedades ". (29)

Obsérvese que el anterior precepto establece para el Registro Agrario, en esencia, el mismo objeto que las anteriores legislaciones que lo regularon, sin embargo, aquí se precisó que su naturaleza será la de un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria. Es esta ley la que pone fin a la Dirección General del Registro Agrario Nacional; otorgándole a la institución el carácter de órgano desconcentrado.

" Artículo 149.- Para los efectos de los dispuesto en la fracción XVII del artículo 27 constitucional el Registro Agrario Nacional prestará la asistencia técnica necesaria y

(29) Ley Agraria, D.O.F., 26 de febrero de 1992.

se coordinará estrechamente con las actividades de las entidades federativas y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática ".(30)

La coordinación a que alude este artículo, se refiere a las acciones por parte de diversas autoridades para evitar, detectar y en su caso sancionar conforme a la ley, a los propietarios que no respeten el límite de la pequeña propiedad.

" Artículo 150.- Las inscripciones en el Registro agrario Nacional y las constancias que de ellas se expidan, harán prueba plena en juicio y fuera de él.

Cuando los actos a que esta ley se refiere deban inscribirse en el Registro y no se inscriban, solo surtirán efectos entre los otorgantes pero no podrán producir perjuicio a terceros, quienes si podrán aprovecharlos en lo que les fueren favorables ".(31)

(30) Idem.

(31) Idem.

El anterior precepto es menos severo que el 443 de la abrogada Ley Federal de Reforma Agraria, ya que éste daba carácter constitutivo al acto generador de derechos cuando se inscribía, mientras que el texto correlativo vigente, solo señala como desventaja de la no inscripción, la no oponibilidad de derechos a terceros.

" Artículo 151.- El Registro Agrario Nacional será público y cualquier persona podrá obtener información sobre sus asientos e inscripciones y obtener a su costa las copias que solicite ". (32)

Una característica que ha sido común en las legislaciones que norman al Registro Agrario, ha sido la publicidad de sus inscripciones, observando que la vigente normatividad no fue la excepción.

" Artículo 152.- Deberán inscribirse en el Registro Agrario Nacional:

(32) Iden.

I.- Todas las resoluciones judiciales o administrativas que reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos ejidales o comunales;

II.- Los certificados o títulos que amparen derechos sobre solares, tierras de uso común y parcelas de ejidatarios o comuneros;

III.- Los títulos primordiales de las comunidades, y en su caso los títulos que las reconozcan como comunidades tradicionales;

IV.- Los planos y delimitación de las tierras a que se refiere el artículo 56 de esta ley;

V.- Los planos y documentos relativos al catastro y censos rurales;

VI.- Los documentos relativos a las sociedades mercantiles, en los términos del Título Sexto de esta Ley;

VII.- Los decretos de expropiación de bienes ejidales o comunales ; y

VIII.- Los demás actos y documentos que dispongan esta ley, sus reglamentos u otras leyes ".(33)

Esta disposición señala en forma general, los documentos que deberán ser inscritos en el Registro Agrario.

" Artículo 153.- El Registro Agrario Nacional también deberá llevar las inscripciones de todos los terrenos nacionales y los denunciados como baldíos ".(34)

A pesar de su cambio de naturaleza por virtud del nuevo orden jurídico agrario, el Registro continúa llevando el control de ese tipo de terrenos.

" Artículo 154.- Para los efectos de esta ley, las autoridades federales, estatales y municipales están obligadas a proporcionar al Registro Agrario Nacional la información estadística, documental, técnica, catastral y de planeación, que éste requiera para el mejor desempeño de sus funciones ".(35)

(33) Idem.

(34) Idem.

(35) Idem.

Lo dispuesto por el anterior artículo, es de gran trascendencia, debido a que sin el apoyo de las diversas autoridades que de alguna u otra forma tienen relación con el Registro Agrario, no sería posible el buen desarrollo de las atribuciones del mismo.

* Artículo 155.- El Registro Agrario Nacional deberá:

I.- Llevar clasificaciones alfabéticas de nombre de individuos tenedores de acciones de serie T y denominaciones de sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales;

II.- Llevar clasificaciones geográficas de la ubicación de predios de sociedades con indicaciones sobre su extensión, clase y uso.

III.- Registrar las operaciones que impliquen la cesión de derechos sobre tierras ejidales y la garantía a que se refiere el artículo 46, así como los de los censos ejidales;

IV.- Disponer el procesamiento y óptima disponibilidad de la información bajo su resguardo; y

V.- Participar en la regularización de la tierra ejidal y comunal en los términos que señala el artículo 56 de esta ley ".(36)

Las atribuciones a que se refiere este artículo, obedecen a la posibilidad de que las sociedades mercantiles puedan tener en propiedad tierras de naturaleza ejidal o comunal, con las limitaciones que en cuanto a su extensión previene la ley. Lo anterior es producto de la reforma al artículo 27 constitucional de enero de 1992.

" Artículo 156.- Los notarios y los registros públicos de la propiedad, cuando autoricen o registren operaciones o documentos sobre conversión de propiedad ejidal a dominio pleno y de éste al regimen ejidal, así como la adquisición de tierra por sociedades mercantiles o civiles, deberán dar aviso al Registro Agrario Nacional de toda traslación de dominio de terrenos rústicos de sociedades mercantiles o civiles ".(37)

(36) Idem.

(37) Idem.

Esta disposición se encuentra estrechamente relacionada con la que le antecede, además de prever la conversión de tierras de naturaleza ejidal a propiedad privada y viceversa, con el objeto de realizar las inscripciones o asientos procedentes. Asimismo se reitera la necesidad de que exista una coordinación entre diversos organismos para proporcionarse información requerida para el cumplimiento de sus atribuciones.

b) El Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional.- Nos hemos referido a las disposiciones de la Ley Agraria en vigor, que se refieren en forma sustantiva y general al Registro Agrario Nacional. Ahora será necesario abordar y comentar algunos de los preceptos que conforman su Reglamento Interior, mismo que fué publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 1992 y que dispone lo siguiente:

" Art. 1º.- El presente Reglamento tiene por objeto establecer las bases para la organización y funcionamiento del Registro Agrario Nacional.

El Registro Agrario Nacional, en su carácter de órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, con autonomía técnica, administrativa y presupuestal, tendrá a su cargo el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental derivada de la aplicación de la Ley Agraria. "

En congruencia con lo dispuesto por el artículo 148 de la vigente Ley Agraria, el texto del numeral antes transcrito, confirma la naturaleza como órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, que se otorgó al Registro Agrario Nacional, estableciendo además que gozará de autonomía técnica, administrativa y presupuestal, características que garantizan desde la perspectiva legislativa, la verdadera desconcentración de la Institución.

c) Funciones y Estructura del Registro Agrario Nacional como órgano desconcentrado.

" Art. 2º.- El Registro Agrario Nacional llevará a cabo las siguientes actividades y funciones:

I.- Inscribir y controlar los documentos en que consten las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad de la tierra y los derechos legalmente constituidos sobre ésta; así como las cancelaciones que se realicen respecto de dichas operaciones, en los casos en que lo señala la Ley Agraria;

II.- Llevar el control e intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra en los términos señalados por la Ley;

III.- Expedir los certificados y títulos a que se refiere la Ley;

IV.- Realizar la inscripción de los terrenos ejidales, comunales, de colonias agrícolas y ganaderas, así como de los terrenos nacionales y los denunciados como baldíos, en los términos de la legislación agraria;

V.- Llevar la inscripción de las uniones de ejidos o comunidades, asociaciones rurales de interés colectivo, sociedades de producción rural y sociedades de solidaridad social;

VI.- Llevar en sección especial, las inscripciones correspondientes a la propiedad de tierras de las sociedades mercantiles o civiles reguladas en la Ley Agraria y las demás inscripciones a que se refiere el artículo 131 de dicho ordenamiento;

VII.- Inscribir las resoluciones de los tribunales agrarios, o de carácter judicial o administrativo en las que se reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos agrarios;

VIII.- Certificar el contenido de los planos internos de los ejidos;

IX.- Tener en depósito las listas de sucesión que presenten los ejidatarios, de conformidad con lo establecido en el Capítulo X, del Título Tercero del presente Reglamento;

X.- Llevar a cabo la inscripción de las actas de asamblea de conformidad con lo establecido en la Ley y sus reglamentos;

XI.- Elaborar, en su caso, los planos generales de los ejidos y comunidades en los términos del Artículo 56 de la Ley Agraria;

XII.- Llevar el procesamiento, clasificación, control y manejo de la información: estadística, documental, técnica, registral, catastral y de planificación objeto de su competencia;

XIII.- Administrar los bienes y los recursos humanos, materiales, financieros y de informática con que cuente, para el ejercicio de sus atribuciones, conforme a la normatividad correspondiente a la materia, y

XIV.- Las demás que le confieran la Ley Agraria y sus reglamentos así como otras disposiciones legales o reglamentarias. "

Este artículo señala una serie de atribuciones que competen al Registro Agrario, las cuales en esencia siguen siendo las que le correspondían como Dirección General de la Secretaría de la Reforma Agraria, pero actualizadas al nuevo orden jurídico sustantivo de la materia respecto de los documentos que son susceptibles de inscripción conforme a dicha normatividad.

" Art. 5º.- El Registro será público y cualquier persona podrá obtener información sobre sus asientos e inscripciones, así como de los planos que obren en los mismos y solicitar a su costa la expedición de copias certificadas, en los términos de este Reglamento. "

Invariablemente y por ser objetivo fundamental de la función registral, la publicidad de la inscripción que obra en el Registro, queda de manifiesto en este artículo, como se señaló en las anteriores legislaciones.

" Art. 6º.- Las inscripciones en el Registro y las constancias que de ellas se expidan, harán prueba plena en juicio y fuera de él. "

Este artículo evidencia la fe pública registral y el consecuente valor probatorio de las constancias que expide la institución en ejercicio de sus atribuciones.

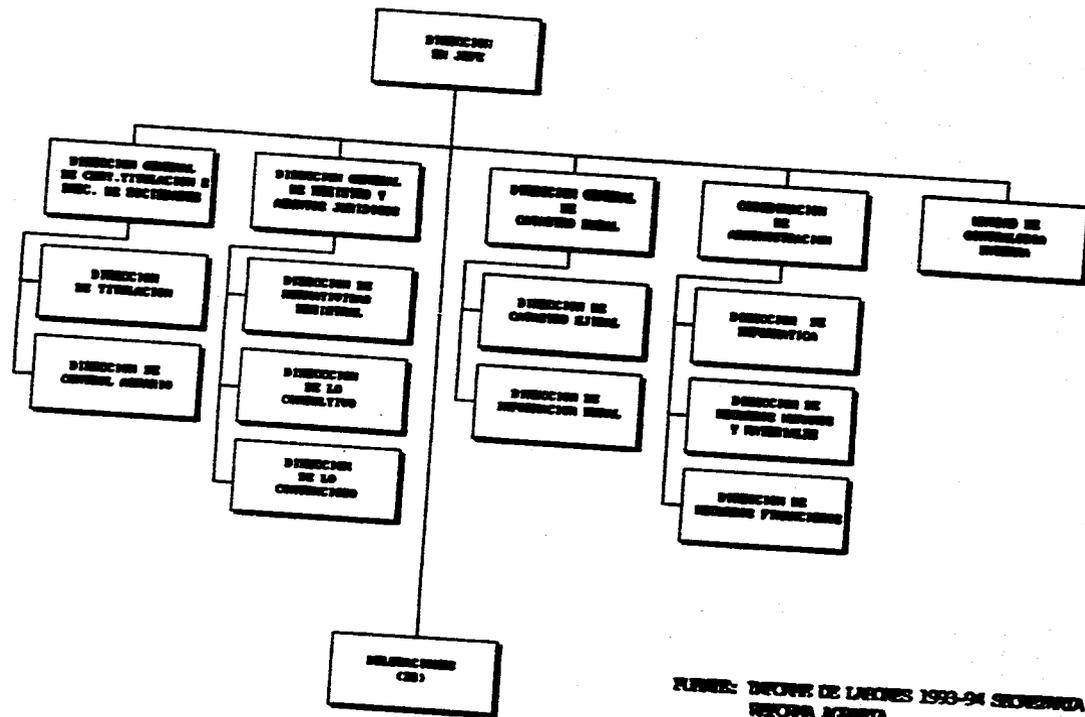
" Art. 7º.- Para el ejercicio de sus atribuciones y despacho de los asuntos que le competen, el Registro contará con:

- **Director en Jefe**
- **Director General de Titulación y Control Agrario**
- **Director General de Registro y Asuntos Jurídicos**
- **Director General de Catastro Rural**
- **Coordinador Administrativo**
- **Unidad de Contraloría Interna, y**
- **Delegaciones del Distrito Federal y de las Entidades Federativas.**

Asimismo, para el mejor cumplimiento de sus objetivos, el Registro contará con directores de área, subdirectores de área, subdirectores, jefes de departamento, registradores, jefes de oficina, asesores y demás personal técnico, administrativo y por honorarios, que requiera. "

La estructura orgánica que reviste el Registro Agrario Nacional como órgano desconcentrado, se establece por virtud de lo dispuesto en el anterior precepto, ilustrándose a continuación de manera gráfica dicha estructura:

REGISTRO AGRARIO NACIONAL



FUENTE: DECRETO DE LEYES 1993-94 SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.

" Art. 8°.- En las Delegaciones del Distrito Federal y de las Entidades Federativas, se instalarán las subdelegaciones y módulos necesarios en número lugar y circunscripción territorial, que al efecto determine el Director en Jefe.

En todo caso, las Delegaciones del Distrito Federal y de las Entidades Federativas estarán sujetas a la normatividad, políticas y lineamientos que al efecto establezca el Director en Jefe del Registro. "

La instalación de subdelegaciones y módulos en las delegaciones del Distrito Federal y de las Entidades Federativas, facilita el acceso al servicio del Registro, a sus usuarios en las distintas circunscripciones territoriales, buscando cumplir efectivamente con los objetivos de su desconcentración.

" Art. 9°.- El Registro estará a cargo de un Director en Jefe que será nombrado y removido por el Titular del Ejecutivo Federal, a propuesta del Secretario de la Reforma Agraria, y tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Ser depositario de la fe pública registral, para cuyo pleno ejercicio se auxiliará de los Directores Generales, Delegados y registradores;

II.- Establecer los sistemas y procedimientos que deban regir en las unidades administrativas del Registro;

III.- Informar periódicamente al titular del ramo, el avance respecto al despacho de los asuntos de su competencia;

IV.- Someter a la aprobación del titular del ramo, los estudios y proyectos que considere de trascendencia;

V.- Proporcionar la información y, en su caso, la asistencia que sea requerida por otras dependencias del Ejecutivo Federal en materia de Registro;

VI.- Normar, organizar y operar la captura, procesamiento y archivo de certificados, títulos, planos y demás documentos que generen las diversas unidades administrativas del Registro;

VII.- Dirigir y coordinar las funciones del Registro, delegando en las unidades administrativas, las facultades que fueren necesarias para el debido cumplimiento de sus atribuciones;

VIII.- Administrar conforme a las disposiciones legales aplicables, los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para el cumplimiento de sus programas y objetivos;

IX.- Celebrar los actos jurídicos, convenios y contratos que se requieran para el ejercicio de las atribuciones del Registro, de conformidad con la normatividad aplicable en la materia;

X.- Formalizar, de una manera coordinada con los Gobiernos de las Entidades Federativas, las acciones correspondientes mediante anexos de ejecución, de conformidad con lo señalado en los Convenios Unicos de Desarrollo, y coordinar las relaciones de colaboración con los Colegios de Notarios y con los encargados de los Registros Públicos de la Propiedad, así como de los Catastros en los estados y en el

Distrito Federal, para el mejor cumplimiento de las funciones del Registro;

XI.- Recibir en acuerdo a los responsables de las unidades administrativas de las áreas de su competencia, así como conceder audiencia al público;

XII.- Supervisar que las Delegaciones del Distrito Federal y de las Entidades Federativas, cumplan con las disposiciones de la Ley y este Reglamento, en el ejercicio de su función, y asimismo, que preste dicho servicio con diligencia y oportunidad;

XIII.- Coordinar y supervisar mediante visitas periódicas, la operación de los programas de las Delegaciones del Distrito Federal y de las Entidades Federativas;

XIV.- Presentar al titular del ramo, los programas y presupuestos respectivos para su autorización;

XV.- Vigilar que se cumpla estrictamente con las disposiciones legales en los asuntos de su competencia;

XVI.- Participar directamente o a través de representante, en los casos de sanciones, remoción y cese del personal de su responsabilidad, conforme a las disposiciones legales aplicables y a las condiciones generales de trabajo;

XVII.- Participar, en términos de la Ley, en la regularización de la tenencia de la tierra conforme a lo dispuesto en la legislación agraria;

XVIII.- Integrar al Archivo General, el tanto de los registros e inscripciones que realicen los Delegados del Distrito Federal y de las Entidades Federativas;

XIX.- Someter a la aprobación del Secretario de la Reforma Agraria, los proyectos de Manuales de Organización, de Procedimientos y de Servicios al Público;

XX.- Previo consentimiento del titular del ramo, expedir y dar vigencia a las normas técnicas, normas de operación; y fijar por medio de circulares, los criterios generales de observancia obligatoria para las unidades administrativas del Registro, en cuanto a la intervención y aplicación del

Reglamento, manuales y demás disposiciones de la competencia del propio Registro, y

XXI.- Las demás que le sean conferidas por la legislación federal, el presente Reglamento, el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria y el Titular del Ramo. "

De lo dispuesto por este artículo, advertimos que no obstante la autonomía técnica de que está investido el Registro Agrario Nacional, continúa la relación con el titular del Ejecutivo Federal, al nombrar éste a quien habrá de estar al frente del órgano desconcentrado. Asimismo, se señalan las atribuciones del Director en Jefe, de cuyo contenido cabe destacar que tiene responsabilidad frente al Secretario de la Reforma Agraria en cuanto a los informes que proporciona a éste; representa al Registro Agrario Nacional, celebrando actos jurídicos como convenios y contratos, administra sus recursos financieros, humanos y materiales, manifestándose con ello en cierto aspecto, la llamada autonomía financiera.

" Art.- 18.- Corresponde a las Delegaciones del Distrito Federal y de las Entidades Federativas:

I.- Ejercer sus atribuciones dentro del ámbito territorial que se les asigne, siguiendo los lineamientos que señale al efecto el Director en Jefe, de conformidad con lo establecido en el presente Reglamento;

II.- Autorizar a través de su titular, la apertura de los folios y vigilar que se cumplan las medidas de resguardo de los mismos;

III.- Llevar a cabo la inscripción de los siguientes asuntos:

a) Los Reglamentos de ejidos y estatutos comunales;

b) Las actas de asamblea especialmente aquellas a que se refieren tanto el Artículo 31, como la fracción I del artículo 75 de la Ley;

c) Los certificados parcelarios y de derechos sobre tierras de uso común;

- d) **La enajenación y cesión de derechos parcelarios;**
- e) **Testimonio de la escritura pública de la constitución de nuevos ejidos;**
- f) **Testimonio de la escritura pública que establezca la incorporación de tierras del dominio pleno al régimen ejidal;**
- g) **El reconocimiento como comunidades, derivado de los procedimientos a que se refiere el Artículo 98 de la Ley;**
- h) **Los títulos promordiales de comunidades y las resoluciones que reconozcan dichos regímenes;**
- i) **Las resoluciones de la asamblea de conversión del régimen comunal al ejidal;**
- j) **Las actas constitutivas de las uniones de ejidos, y comunidades de las asociaciones rurales de interés colectivo, de las sociedades de producción rural y de las sociedades de solidaridad social;**

k) Los terrenos denunciados como baldíos;

l) Los títulos de propiedad de origen ejidal, los derivados del régimen de colonias y las declaratorias de terrenos nacionales;

m) Todas aquellas resoluciones judiciales o administrativas que reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos ejidales o comunales;

n) Las superficies, linderos o colindancias de los predios agrícolas, ganaderos o forestales, propiedad de las sociedades mercantiles o civiles, con indicación de la clase y uso de dichas tierras;

o) Los decretos de expropiación de bienes ejidales y comunales;

p) Las sociedades mercantiles o civiles que sean propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales;

q) Los nombres de los tenedores de acciones de serie " T ";

r) Las sociedades tenedoras de acciones o partes sociales de serie " T ";

s) Los cambios o modificaciones en la clasificación geográfica de la ubicación de predios agrícolas, ganaderos o forestales de sociedades, con indicaciones sobre su extensión, clase y uso, a fin de mantener actualizada dicha clasificación;

t) Los planos generados de ejidos y comunidades e internos de los ejidos; los de la delimitación de los solares urbanos y los de catastro y censo rurales, siempre que éstos se ajusten, en su caso, a las normas y especificaciones técnicas emitidas por el Registro.

IV.- Registrar las operaciones que impliquen la cesión de derechos sobre tierras ejidales.

V.- Registrar las garantías a que se refiere el Artículo 46 de la Ley;

VI.- Registrar los cambios que se operen en los censos ejidales;

VII.- Revisar, validar y certificar los palnos internos de los ejidos, los individuales de las tierras parceladas, de las de uso común de asentamiento humano, así como su actualización;

VIII.- Expedir los certificados y los títulos a que se refieren los Artículos 76 y 77 del presente Reglamento.

IX.- Proporcionar orientación a los usuarios que lo soliciten, sobre los requisitos de procedibilidad en materia de registro;

X.- Expedir certificaciones y constancias de las inscripciones y asientos que obranen sus respectivas jurisdicciones de conformidad con lo establecido en el presente reglamento;

XI.- Cuando proceda conforme a derecho, cancelar la inscripción de los certificados parcelarios, de derecho de uso común y censo ejidal;

XII.- Efectuar, cuando proceda la reposición y rectificación de folios y asientos registrales así como llevar a cabo las tildaciones a que hubiere lugar;

XIII.- Resguardar los sistemas de información y los archivos a su cargo;

XIV.- Llevar el archivo de la lista de sucesión que depositen los ejidatarios, de conformidad con lo dispuesto por el Capítulo X Título Tercero del presente Reglamento;

XV.- Informar al Director en Jefe, de acuerdo con los sistemas establecidos al efecto, de las actividades que realicen;

XVI.- Imponer las sanciones administrativas a las que se haga acreedor el personal adscrito a las Delegaciones del Distrito Federal, y de las Entidades Federativas según corresponda, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;

XVII.- Integrar la documentación necesaria para el ejercicio y comprobación del gasto, de acuerdo al presupuesto que les haya sido asignado, de conformidad con la normatividad aplicable;

XVIII.- Proporcionar la información o apoyos relativos al Registro que les sean requeridos por otras dependencias del Ejecutivo Federal, de los Municipios o por los núcleos agrarios;

XIX.- Coordinarse, en términos de los acuerdos y convenios respectivos, con los gobiernos de cada entidad federativa, notarios, oficinas de catastro, registros públicos de la propiedad y demás dependencias federales, estatales o municipales, cuyas funciones sean afines a las de la Delegación a su cargo;

XX.- Presentar a la consideración del Director en Jefe, estudios, proyectos o medidas tendientes a mejorar el servicio de las unidades administrativas a su cargo, y

XXI.- Los demás que les señalen la Ley y sus reglamentos, así como el Director en Jefe del Registro. "

Las atribuciones de las delegaciones del Registro Agrario Nacional se precisan en el anterior artículo, las cuales como se advierte, son amplias e intentan con ello acercar de

manera completa los servicios que proporciona el Registro, a las personas que en las entidades federativas requieren de sus servicios.

" Art. 98.- *Procede el recurso de inconformidad contra las resoluciones del Registro que suspendan o denieguen el servicio registral.* "

Se considera una importante innovación el recurso de inconformidad que regula el Reglamento, ya que es un medio legal de defensa a favor del usuario del Registro en contra de actos que sin motivación ni fundamento, afecten sus derechos.

El vigente Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, consta de 97 artículos; sin embargo, los antes citados, se estima son los que permiten apreciar en forma general la naturaleza, estructura y el funcionamiento de la Institución como consecuencia del nuevo orden jurídico agrario.

" **Artículo Segundo.-** Se derogan las disposiciones contenidas en el artículo 21 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, publicado en el Diario Oficial de la Federación, con fecha siete de abril de mil novecientos ochenta y nueve y las demás disposiciones que se opongán a este Reglamento. "

Por último, el precitado artículo transitorio deja sin efecto la normatividad bajo la cual funcionó el Registro Agrario como Dirección General de la Secretaría de la Reforma Agraria, evitándose con ello la concurrencia de disposiciones incongruentes en relación con la propia Institución.

4) Efectos y perspectiva del Registro Agrario Nacional en función de su vigente marco jurídico.

Por lo anterior se considera que las reformas legislativas de 1992, que otorgaron el carácter de órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria al Registro Agrario Nacional, son una buena contribución, para lograr en sus funciones la oportunidad y eficacia que se precisan de la Institución, en virtud de que como se ha expuesto, el Registro Agrario es un instrumento para la aplicación del orden jurídico en materia agraria, ámbito que

requiere de una esmerada atención debido a la trascendencia histórica que ha tenido en nuestro país y en donde debemos recordar que la justicia se ha tratado de conseguir incluso por medio de la violencia por parte de los campesinos del país.

Cabe señalar que debido a la citada reforma constitucional y la consecuente entrada en vigor de la Ley Agraria, la Secretaría de la Reforma Agraria, vió disminuidas en forma drástica el número de sus atribuciones, ya que toda acción agraria de reparto de tierras, quedó suprimida, acciones que se instauraban ante dicha dependencia, motivo por el cual se hace probable su extinción. Asimismo, es necesario mencionar que las reformas permiten la conversión de tierras comunales y ejidales al régimen de dominio pleno, lo que podrá pensarse, propiciaría la privatización de tierras en el agro mexicano y toda vez que el Registro Agrario se ha encargado de su control registral, éste podría también ver disminuido su volumen de trabajo, al corresponder a los Registros Públicos de la Propiedad, el control de la propiedad privada.

Sin embargo, se considera que ninguna de las dos hipótesis anteriores, amenaza la existencia del Registro Agrario, dado que de presentarse la primera, ello daría lugar a que la Institución se trasladara a otra dependencia, pero conservando su actual naturaleza. Por lo que hace a la segunda, el ánimo de los citados núcleos de población no parece hacer posible que ese supuesto se presente, dado que del mes de octubre de 1993 a noviembre de 1994, solo se han expedido 941 títulos de dominio pleno parcelarios, según el informe de labores de la Secretaría de la Reforma Agraria correspondiente a 1993-94.

Es por ello que se estima necesario que el Registro Agrario Nacional, siga consolidándose a partir de su constante y permanente mejoramiento para que sea un verdadero instrumento para el desarrollo del campo mexicano.

CONCLUSIONES

Primera.- El Registro Agrario Nacional , tiene como antecedente a los Registros Públicos de la Propiedad que funcionan en el ámbito local o estatal.

Segunda.- Los principios registrales que establece el Derecho Registral, son los que rigen las funciones esenciales del Registro Agrario Nacional, en su carácter de órgano desconcentrado.

Tercera.- El Registro Agrario Nacional es una institución encargada de brindar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra , principalmente ejidal y comunal , llevar el control de sociedades mercantiles o civiles propietarias de tierras agrícolas , ganaderas o forestales , así como las demás atribuciones establecidas en los ordenamientos aplicables.

Cuarta .- El Registro Agrario Nacional , desde su existencia formal a partir de su primer reglamento y hasta 1992 , perteneció a la administración pública centralizada, como parte integrante de una dependencia del Ejecutivo Federal.

Quinta .- La forma de organización administrativa menos adecuada para el eficiente desarrollo de las funciones del Registro Agrario Nacional , es precisamente la centralizada.

Sexta .- Las reformas legislativas que otorgaron al Registro Agrario Nacional el carácter de órgano desconcentrado , son apropiadas para el buen desarrollo de las funciones de la Institución, debido a que tal desconcentración supone la autonomía técnica del Registro traduciéndose ello en agilidad en el desahogo de sus atribuciones.

Séptima.- El Registro Agrario Nacional, debe conservar su actual naturaleza administrativa, no obstante la posible extinción de la Secretaría de la Reforma Agraria, ante lo cual deberá trasladarse a otra dependencia.

Octava .- A pesar de que el nuevo orden jurídico agrario, abre la posibilidad de que las tierras ejidales y comunales sean convertidas a dominio pleno, en la práctica , el Registro Agrario continuará con materia para el desarrollo de sus atribuciones, por lo que debe consolidarse y procurarse su eficiencia , a fin de que sea un verdadero instrumento de apoyo para el efectivo desarrollo agrario.

B I B L I O G R A F I A

O B R A S

- Andres Serra Rojas, " Derecho Administrativo ", Tomo I Décima Quinta Edición, Editorial Porrúa, México 1992.
- Antonio Luna Arroyo, " Derecho Agrario Mexicano ", Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A, México 1975.
- Eduardo Pallares, " Leyes Federales Vigentes sobre Tierras, Bosques, Aguas, Ejidos, Colonización y el Gran Registro de la Propiedad " , Herrero Hermano Sucesores, México 1900.
- Fernando Garrido Falla , " Tratado General de Derecho Administrativo " , vol. I Undécima Edición , Editorial Tecnos, S.A., Madrid 1981.
- Gabino Fraga, " Derecho Administrativo ", Vigésima Séptima Edición, Editorial Porrúa, México 1988.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas " Diccionario Jurídico Mexicano " , Quinta Edición, Editorial Porrúa, México 1992.
- Luis Carral y de Teresa, " Derecho Notarial y Registral ", Duodécima Edición, Editorial Porrúa S.A., México 1993.
- Manuel Fábila, " Cinco Siglos de Legislación Agraria en México ", Editorial Litoarce, México 1941.
- Martha Chávez Padrón , " Derecho Agrario Mexicano " , Séptima Edición, Editorial Porrúa S.A., México 1983.
- Miguel Acosta Romero , " Teoría General de Derecho Administrativo " , Editorial Porrúa, México 1991.
- Omar Guerrero, " La Teoría de la Administración Pública", Editorial Harla, México 1986.

- Rafael I. Martínez Morales, " Derecho Administrativo ", Primer Curso, Editorial Harla, México 1991.
- Ramón María Roca Sastré, " Instituciones de Derecho Hipotecario ", Bosch, Casa Editorial, Barcelona 1945.
- Rafael Lemus García, " Derecho Agrario Mexicano ", Primera Edición, Editorial Limsa, S.A., México 1975.
- Sabino Alvarez Gendin, " Tratado General de Derecho Administrativo ", Tomo I, Bosch Casa Editorial Urgel, 51 bis, Barcelona 1958.

LEGISLACION

- " Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ", Genaro David Góngora Pimentel - Miguel Acosta Romero, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México 1992.
- " Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ", Vigésima Octava Edición, Editorial Porrúa S.A., México 1993.
- " Ley Federal de Reforma Agraria ", Trigésima Séptima Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1991. (Abrogada)
- " Ley Agraria y Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios " Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1992.

PUBLICACIONES

- " Manual de Organización General de la Secretaría de la Reforma Agraria ", D.O.F., 5 de julio de 1992.
- " Informe de Labores 1993-94 ", Secretaría de la Reforma Agraria .